

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
TESINA**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
DEL TÍTULO DE ABOGADA**

**ANÁLISIS DE LA NORMATIVA JURÍDICA QUE REGULA
EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LAS
AGENCIAS DE VIAJES EN EL ECUADOR EN LA ETAPA
DE EJECUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
TURÍSTICOS A FAVOR DEL USUARIO**

KARINA LORENA VALLEJO BASTIDAS

QUITO, 2014

DEDICATORIA

A mi Padre Dios, que con su amor me mostró que nunca dejó de creer en mí, a mis padres y hermanas que fueron el medio por el cual Él me motivó permanentemente, a mi Director de tesis, Dr. Ernesto Guarderas Izquierdo, que fue su instrumento idóneo para cristalizar esta propuesta, y a mi país, en el cual quiero invertir mi profesión para ser parte de la solución y no del problema.

 **Albán Bedón Macías & Asoc.**

Estudio Jurídico

Dr. René Bedón Garzón
Dra. María Amparo Albán
Dr. Luis Fernando Macías

Abg. Gabriela Bedón
Abg. Carolina Torres
Abg. Andres Delgado

Quito, 30 de Octubre de 2013

Señor Doctor
Santiago Guarderas Izquierdo
DECANO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Pontificia Universidad
Católica del Ecuador
Presente

De mi consideración:

Me refiero a su oficio en el cual me comunica la designación como informante de la Tesina **"ANÁLISIS DE LA NORMATIVA JURIDICA QUE REGULA EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES EN EL ECUADOR EN LA ETAPA DE EJECUCION DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS TURISTICOS A FAVOR DEL USUARIO"**, realizada por KARINA VALLEJO BASTIDAS, alumna de la Facultad, la cual ha sido desarrollada conforme a los cánones y normas que para la elaboración de trabajos de investigación tiene la Universidad.

El tema propuesto es novedoso y se ha planteado hipótesis que han sido demostradas o resueltas durante el trabajo de investigación y que se ven reflejadas en las conclusiones y recomendaciones.

En particular se ha realizado el siguiente análisis.

Capítulo I

Se analiza adecuadamente la legislación ecuatoriana que regula las actividades de las agencias turísticas especialmente sus derechos y obligaciones.

Capítulo II

Se realiza un interesante análisis en derecho comparado con énfasis en España y Argentina.

Capítulo III

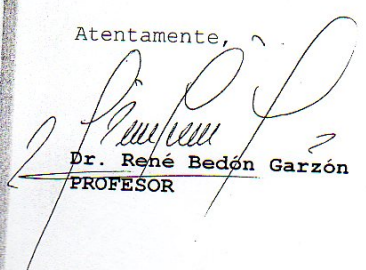
Este capítulo es de relevancia por la interesante propuesta que realiza.

Capítulo IV

Se presentan conclusiones y recomendaciones a partir de la discusión de los temas centrales que aborda la disertación.

Considero, en definitiva, que el tema ha sido apropiado, la bibliografía suficiente y las conclusiones constituyen un aporte para la ciencia jurídica, por lo que la califico con la nota diez sobre diez.

Atentamente,



Dr. René Bedón Garzón
PROFESOR

Quito, 31 de enero de 2014

Señor doctor
Santiago Guarderas Izquierdo
Decano de la Facultad de Jurisprudencia
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Quito.-

Señor Decano:

En cumplimiento de lo solicitado por la señora Secretaria de la Facultad, he revisado la tesina previa a la obtención del título de Licenciada en Ciencias Jurídicas de la señorita Karina Vallejo Bastidas, titulada "Análisis de la normativa jurídica que regula el incumplimiento de las obligaciones de las agencias de viajes en el Ecuador en la etapa de ejecución de la prestación de los servicios turísticos a favor del usuario".

Por las razones que se detallan en este informe, asigno al referido trabajo, la calificación de 09/10 (nueve sobre diez).

1. Destaco que pese ser un tema relacionado con la responsabilidad contractual en general, se trata, en particular, de un área sobre la que existe poca investigación y estudios locales. Por esta razón, inicio por reconocer que es un trabajo suficientemente novedoso que ha permitido a la estudiante realizar un aporte considerable sobre un problema vigente en la relación de los consumidores y proveedores de servicios turísticos.
2. La investigación realizada es bastante escueta al presentar las referencias bibliográficas y citas de pie de páginas necesarias para demostrar, por una parte, la tarea investigativa efectuada y, por otra, el respeto debido a los derechos de propiedad intelectual de los autores de las obras que pudieron consultarse. Existen largos pasajes que carecen de esas referencias lo que desdice los parámetros mínimos de rigurosidad científica aplicables.
3. En lo sustancial, considero que se trata de un esfuerzo académico aceptable, que demuestra un criterio jurídico formado y un nivel apropiado en el uso del lenguaje.
4. En lo metodológico, sin restar relevancia al asunto que sirve de base para la elaboración del problema y de la hipótesis, la estudiante presenta una serie de recomendaciones (a nivel normativo) para procurar una mejor cautela de los

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA PUCU
RECIBIDO
Fecha 31/14 Hora 10:33
De: J. G. I. Per: J. G. I.

derechos de los consumidores en sus relaciones con agencias de viaje que no son, en su mayoría, suficientemente concretas y requieren mayor elaboración para poder evaluarlas dentro del marco jurídico. Sobre este y otros asuntos en los que no comparto la opinión de la señorita Vallejo, se la examinará en la defensa oral correspondiente.

Muy atentamente,


Dunker Morales Vela

ABSTRACT

El propósito de la presente investigación es proporcionar un análisis de la situación jurídica actual del usuario de servicios turísticos, en función de las características propias del contrato de turismo en el sector de las agencias de viajes en su condición de intermediarias y operadoras de turismo receptivo.

Entre los objetivos específicos está el de realizar un análisis de las deficiencias normativas, especialmente reglamentarias en relación a protección jurídica al consumidor de servicios turísticos en el proceso de ejecución del contrato de turismo receptivo, incluyendo aspectos relacionados con el control sus principales ejecutores, las agencias de viaje.

También se analiza el contrato de turismo de viaje combinado por ser el más frecuente, así como las garantías de responsabilidad contractual brindadas por las agencias de viajes frente a su usuario.

En los capítulos se incluye un análisis del ordenamiento jurídico que regula la actividad económica de turismo dentro de un marco teórico aplicado a la realidad de la legislación jurídica ecuatoriana, a fin de disponer de una idea clara del turismo dentro de la actividad como tal y en el marco jurídico.

Se agrega además un capítulo que hace referencia a legislación comparada y a normas de derecho internacional, y su incidencia en el país, realizando también un análisis de los aspectos positivos que podrían ser aplicados en el Ecuador.

Finalmente, se analiza un Borrador de Proyecto de Reglamento de Actividades Turísticas en el que se incluyen recomendaciones de aplicación práctica y observaciones que podrían ser consideradas para brindar al turista una protección jurídica más efectiva.

ÍNDICE

Introducción	1
--------------------	---

CAPÍTULO I ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA QUE REGULA LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES..... 4

1.1. De las atribuciones y funciones de las agencias de viajes dentro de la actividad turística	10
1.2. Consideraciones innecesarias que regulan la legalidad del funcionamiento de las agencias de viajes	25
1.3. De las falacias reglamentarias en la protección jurídica al consumidor de servicios turísticos en el proceso de ejecución del contrato	35
1.3.1. Modificación de los valores de los servicios turísticos	36
1.3.2. Casos de reembolso de depósitos	42
1.3.3. Del cumplimiento de los servicios ofertados	44
1.3.4. De la sustitución de servicios	48
1.3.5. Del reclamo de los derechos y la presentación de quejas	49
1.4. Ineficiencia del control de las actividades turísticas de las agencias de viajes	52
1.4.1. De la competencia del Ministerio de Turismo y organismos seccionales	52
1.4.2. De los instrumentos de sanción previstos en la ley	55

CAPÍTULO II LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES EN EL DERECHO COMPARADO ... 60

2.1. Decreto 271/1988 que regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes en España	62
2.2. Ley 18.829 que regula las actividades de las Agencias de Viajes en Argentina	69

2.3.	El Código Ético Mundial para el Turismo	78
------	---	----

CAPÍTULO III	ASPECTOS QUE SE DEBEN CONSIDERAR PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS: SECTOR AGENCIAS DE VIAJES	87
---------------------	--	-----------

3.1.	Ampliación de las regulaciones del ejercicio de la actividad turística acorde con las necesidades actuales del Sector	88
3.2.	Consideraciones al contrato de turismo de viaje combinado	93
3.3.	La necesidad de las garantías o fianzas de responsabilidad contractual de las Agencias de Viajes.....	108
3.4.	Responsabilidades de las Agencias de Viajes frente al usuario de servicios turísticos	112
3.5.	Obligaciones de las Agencias de Viajes frente al usuario de servicios turísticos	121
3.6.	Sugerencias para la acción efectiva del estado en la protección de los derechos del usuario de servicios turísticos	131

CAPÍTULO IV	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	141
--------------------	---	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	149
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el turismo se ha convertido en una de las más importantes actividades generadoras de recursos económicos dentro de la economía mundial y, desde luego, la ecuatoriana, provocando de esta forma la necesidad de que el derecho busque establecer regulaciones que puedan abarcar aspectos impositivos, empresariales, administrativos, penales, contractuales, o de protección al usuario dentro de los nuevos parámetros que implican esta nueva forma económica.

Desde 1930, la legislación ecuatoriana ha pretendido regular esta actividad a través de una normativa exclusiva, sin embargo, su proceso de evolución podríamos afirmar que se consolidó sólo durante los últimos cinco años con distintas reformas hasta la publicación de la Ley de Turismo el 27 de diciembre del 2002 en el Registro Oficial nro. 733 y su respectivo Reglamento de Aplicación el 5 de enero del 2004 en el Registro Oficial nro. 244.

Sin embargo, luego de un análisis detenido de ellas, a nuestro criterio, se ha podido observar que los intereses de la parte más débil, el usuario o turista, no han sido debidamente precautelados, ya que sus demandas superan la protección que estas normas u otras normas como la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor han podido ofrecerle, tanto por su condición de “consumidor” especial, como por las características propias de la actividad.

En efecto, el producto turístico es un servicio que conlleva principalmente aspectos de riesgo y confianza para quien lo adquiere, superior a la de cualquier otro consumidor pues es un producto carente de homogeneidad que varía en normas y calidad de acuerdo al tiempo y las circunstancias¹ y que cuenta con un “elemento al azar” permanente, donde la adquisición debe anteceder al consumo real del producto, aumentando de esta forma el riesgo del consumidor, que tampoco se encuentra jurídica y estatalmente protegido de la manera que éste demanda.

Como es evidente, la gama de sectores que implica la actividad turística en su conjunto, es bastante amplia, por ello, hemos decidido centrar esta investigación en uno solo de ellos y que en cierta medida abarca a los demás: el Sector Agencia de Viajes, en sus dos actividades principales: intermediación y operación.

Este trabajo incluirá un análisis del ordenamiento jurídico que las ha regulado, dentro de un marco teórico que orienta adecuadamente las propuestas planteadas dentro de todo el texto, de acuerdo a la realidad turística ecuatoriana, brindando a quien lo lea, una idea clara del turismo dentro de la actividad como tal y en el marco jurídico.

¹ No así en el caso de la venta de cualquier otro producto como un televisor o un equipo de sonido, un paquete vacacional que generalmente incluye un vuelo, puede verse afectado si este no se ejecuta correctamente, en efecto, o un vuelo en la misma línea aérea por ejemplo, no es igual a otros, estos pueden variar, tal es el caso si en el vuelo se presentan turbulencias o si debe ser retardado por una falla técnica, de esta forma, el objetivo del viaje se afecta, convirtiendo “*una experiencia disfrutable en una noche de pesadilla*” con todas las consecuencias jurídicas que esta implicaría.

Para ello hemos incluido además un capítulo que haga referencia a legislación extranjera y a normas de derecho internacional, a las que en unos casos nos hemos acogido y otros no, pero que por su contenido constituyen un aporte para nuestro objetivo.

Finalmente, considerando que existe un Borrador de Proyecto de Reglamento de Actividades Turísticas en estudio, haremos referencia a distintos aspectos que el legislador podría considerar previo a su promulgación.

CAPÍTULO I ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA QUE REGULA LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

Las primeras actividades turísticas iniciaron entre los siglos XVII y XIX; sin embargo, sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, gracias al surgimiento de diversos factores como la rapidez de los medios de transporte, el reconocimiento del derecho de los trabajadores al disfrute de vacaciones anuales, la mejora en la seguridad, entre otros, el turismo adquirió el empuje necesario para desarrollarse tal como lo conocemos hoy.

Evidentemente, el proceso de desarrollo de la actividad turística llevó implícito la consecuente y sucesiva evolución del ordenamiento jurídico que la regula y que podríamos dividirlo en tres períodos¹:

1. **Etapla inicial y utópica:** En la que las primeras normas pretenden regular de una manera muy general la actividad turística, en la que la facilitación turística y el Estado intervencionista impera dentro de la norma. Evidentemente, las actividades turísticas que se estimularon en esta primera fase fueron las de alojamiento y agencias de viajes.

¹ Comisión de la OMT para las Américas, “Estudio preliminar de la OMT sobre la legislación turística en la Región de las Américas”, Vigésima séptima reunión, Buenos Aires, mayo, 1995.

Así surge la primera ley que fomenta el turismo en el Ecuador (Registro Oficial nro. 506 de 23 de diciembre de 1930) por la que principalmente se motivó el turismo extranjero al eliminar expresamente la obligación de obtener visa para ingresar al país. Posteriormente, a partir de la reforma de 1936 se establecieron medidas de promoción del país, facilidades de ingreso e incentivos para turistas y empresarios que continuaron desarrollándose en posteriores reformas.

2. Fase de instalación de una actividad empresarial significativa y especializada: Los problemas que empieza a enfrentar el sector privado son debidamente viabilizados por la norma, desarrollándose medidas de control de la competencia comercial a través de regulaciones para la instalación de nuevos operadores bajo parámetros proteccionistas establecidos en los distintos reglamentos que se elaboraron por sectores.

Es así como en nuestro país, la Junta Militar de 1964 unifica las regulaciones de los establecimientos turísticos quienes debían ser calificados por la Intendencia General de Policía para obtener la Licencia de Funcionamiento, esta Entidad estaría además a cargo de controlar, juzgar y sancionar los actos de los establecimientos turísticos, en todas sus etapas: elaboración, circulación, distribución y comercialización del servicio.

3. Fase de consolidación y desarrollo que corresponde a los tiempos actuales: En esta etapa imperan principios de liberalización económica, trato fiscal igualitario, dictándose normas que sean producto de la adaptación a la industria relacionada con el turismo, permitiendo mayor flexibilización en los procedimientos y regulando nuevos temas como la contratación de usuarios privados con los operadores de turismo bajo nuevas técnicas de configuración y administración.

Un reflejo de ello fue la promulgación de la Ley Especial de Desarrollo Turístico publicada en el Registro Oficial nro. 118 del 28 de enero de 1997 que incluía disposiciones que pretendían atraer la inversión nacional y extranjera e inyectar divisas a la economía de nuestro país.

Aunque posteriormente esta Ley fuera derogada por la Ley nro. 2002-97, Ley de Turismo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial nro. 733 del 27 de diciembre del 2002, esta finalidad se ha mantenido, y por el contrario, se ha buscado incrementar principalmente los beneficios tributarios establecidos en el Capítulo VII de esta Norma.

Refiriéndonos específicamente a la actividad de las Agencias de Viajes, el primer Reglamento de Agencias de Viajes es expedido mediante Decreto Ejecutivo nro. 3309-A, publicado en el Registro Oficial nro. 850 de 27 de Diciembre de 1995, reformado posteriormente por el Reglamento General de

Actividades Turísticas publicado en el Registro Oficial nro. 726 del 17 de diciembre del 2002 pero en el que, como ya señalamos, no se ha incluido regulaciones para las nuevas figuras que han surgido dentro de la actividad turística en general y específicamente la ejecutadas por las Agencias de Viajes, lo que analizaremos a lo largo de esta investigación.

Pese a su desarrollo, se ha considerado al turismo como una actividad socioeconómica relativamente joven, que debido a su carácter multidisciplinar (es decir que engloba una variedad de sectores económicos y disciplinas académicas) carece de definiciones conceptuales claras que puedan delimitar la actividad turística y distinguirla de otros sectores,² como lo afirma la OMT, la complejidad de relaciones que surgen entre los elementos que la constituyen, hace imposible hablar de una conceptualización general o jurídica unívoca de ella.

Nosotros contamos con una legislación nacional muy concreta sobre el tema, la Ley de Turismo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial nro. 733 del 27 de diciembre del 2002, el Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo publicado en el Registro Oficial nro. 244 del 5 de enero del 2004; y, el Reglamento General de Actividades Turísticas publicado en el Registro Oficial nro.726 del 17 de diciembre del 2002, el mismo que unificó los Reglamentos que regulaban la actividad de los distintos sectores turísticos, como son el Reglamento Hotelero, Reglamento General de la Ley de Turismo,

²Sancho Amparo, et al., Introducción al Turismo, Madrid, Editorial Egraf, 2000, p. 41.

de Guías Profesionales, de Casinos y Salas de Juego, de Ecoturismo y Sostenibilidad, y desde luego, el Reglamento de Agencias de Viajes.

Consideramos que ésta hubiera sido una gran oportunidad para introducir dentro del Título correspondiente las reformas que el ejercicio de la actividad turística de las Agencias de Viajes demandaba, sin embargo, únicamente se introdujeron reformas económicas superficiales que actualizaron el valor del activo real que requiere una Agencia previo al inicio de sus actividades, lo cual no producirá los efectos deseados respecto a la protección al turista y el control de la oferta del servicio turístico de la Agencia.

No obstante, considerando la importancia de partir de un marco conceptual referente que nos permita ubicarnos dentro del objeto de nuestro análisis, nos remitiremos a las definiciones más destacadas que de actividad turística ha hecho la legislación y la doctrina.

Whunziker y K. Krapf, profesores de la Universidad de Berna inician definiendo al turismo como“ *la suma de fenómenos y de relaciones que surgen de los viajes y de las estancias de los no residente, en tanto en cuanto no están ligados a la residencia permanente ni a una actividad remunerada*” (1942)³

Definición bastante amplia y adecuada para un período de post-guerra y de iniciación del turismo, pero poco precisa para la actualidad, donde las

³ Ibid, p. 43.

relaciones jurídicas que han surgido en torno al desarrollo de la actividad turística, podrían considerar un “fenómeno” no solo a la actividad en sí, sino a las irregularidades que esta acarree, como la pérdida de equipaje en el aeropuerto.

Burkart y Medlik, definen al turismo como *“Los desplazamientos cortos o temporales de la gente hacia destinos fuera del lugar de residencia y de trabajo, y las actividades emprendidas durante la estancia en esos destinos”* (Burkart y Medlik, 1981)⁴

Si bien introducen la connotación de viaje y vacaciones en contraposición a “residencia y trabajo”, no incluyen los conceptos modernos de turismo como aquellos que se realizan por motivos de negocios o las vacaciones en segundas residencias, y aún más, dejan un vacío conceptual al hablar de “desplazamientos cortos” sin definir el tiempo.

Por su parte la OMT ha definido al turismo de la siguiente manera: *“ El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros”*.

⁴ Ibid, p. 43.

Definición a la que nos acogemos a lo largo de esta investigación ya que aún cuando es flexible en su contenido, incluye las características esenciales de la actividad turística respecto a la motivación (ocio, negocios, otros, que incluye cualquier necesidad del turista), tiempo (inferior a un año), actividad que se desarrolla antes (viaje hacia el destino) y durante el período de estancia; y, ubicación de la actividad turística (lugar distinto de su entorno habitual, dentro del cual, según la OMT, se incluyen los lugares visitados frecuentemente).

1.1. DE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES DENTRO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Para hablar de actividad turística, la doctrina ha considerado necesaria la presencia de tres elementos definitorios en ella:

- a. El desplazamiento y la estancia de una persona fuera de su entorno habitual;
- b. La motivación vacacional o no de los desplazamientos o acto turístico; y,
- c. La temporalidad de los desplazamientos y de la estancia con fines turísticos que implicará los servicios ordenados a la satisfacción de las necesidades propias de quienes están fuera de su entorno habitual.

Partiendo de este supuesto, es indubitable afirmar que dentro de la actividad turística, las Agencias de Viajes cumplen básicamente dos funciones:

- a. La de intermediación; y,
- b. La de operación u organización del viaje.

La complejidad de las relaciones jurídicas que éstas han generado han llamado la atención de los juristas, especialmente en torno a la definición de los contratos de turismo que llevan sus mismos nombres, y que los trataremos más adelante.

Nuestra legislación no ha sido la excepción, en efecto, el art. 5 de la Ley de Turismo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial nro. 733 del 27 de diciembre del 2002, ha incluido estas dos funciones de las Agencias de Viajes dentro de las actividades turísticas, y dice:

*Se consideran actividades turísticas las desarrolladas por personas naturales o jurídicas que se dediquen a la prestación remunerada de modo habitual a una o más de las siguientes actividades:..... operación...; intermediación, agencia de servicios turísticos y organizadoras de eventos y congresos y convenciones...*⁵

DE LA INTERMEDIACIÓN

José Buxade ha definido al intermediario como “el que media entre dos o más personas para arreglar un negocio”⁶.

⁵ Suplemento del Registro Oficial nro. 733, Ley de Turismo, 27 de diciembre del 2002, p. 2.

Cabanellas afirma que éste “hace o sirve de enlace o mediador entre dos o más personas; y, más especialmente entre productores y consumidores”, y que implicará “todo cuanto signifique una aproximación entre dos o más factores económicos que de otra manera podrían permanecer ajenos indefinidamente”.⁷

Dentro de la terminología turística, Jordi Montaner define al intermediario como “la empresa turística que presta un servicio comercial (organización, asesoramiento y mediación) entre el proveedor y prestador de productos y servicios turísticos y el cliente o usuario”⁸.

Nuestra legislación también recoge estos aspectos y en el literal e) del art. 43 del Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo, publicado en el Registro Oficial nro. 244 del 5 de enero del 2004, expresa que la actividad de intermediación

...es ejercida por agencias de servicios turísticos, las sociedades comerciales, constituidas por personas naturales o jurídicas y que, debidamente autorizadas, se dediquen profesionalmente al ejercicio de actividades referidas a la prestación de servicios directamente o como intermediarios entre los viajeros o proveedores de los servicios.

⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XVI, p. 462.

⁷ Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, I, E-O, Edit. Viracocha, Buenos Aires, p.416.

⁸ Montaner Jordi, Diccionario de Turismo, Editorial Síntesis, 1999, p. 203.

De una forma más conceptual, el art. 77 del Reglamento General de Actividades Turísticas publicado en el Suplemento del Registro Oficial nro. 726 del 17 de diciembre del 2002, al definir a las Agencias de Viajes señala que:

Son consideradas Agencias de Viajes las compañías sujetas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Compañías, en cuyo objeto social conste el desarrollo profesional de las actividades turísticas, dirigidas a la prestación de servicios en forma directa o como intermediación, utilizando en su accionar medios propios o de terceros...

En efecto, las Agencias de Viajes iniciaron su participación dentro de la actividad turística como simples intermediadoras entre el prestador directo del servicio y el turista, pues era el consumidor de servicios turísticos quien directamente decidía cómo organizar su viaje, el hospedaje, la alimentación y las visitas que pretendía realizar en los destinos que escogía.

Aún cuando, como veremos posteriormente, sus funciones fueron ampliadas, la intermediación propiamente dicha, es decir la simple puesta en contacto entre el prestador directo del servicio y el turista, definición no estrictamente jurídica, sigue siendo el punto medular de su rol dentro del turismo.

Siendo esta la función prioritaria de las Agencias de Viajes, debemos aclarar que no se trata de una simple intermediación, sino que es mucho más complejo, pues como afirma Juan Manuel Farina, esta función conlleva “el deber

de asesorar al viajero y hacer que éste cuente con los servicios expresamente convenidos y con los accesorios que se entiendan implícitos”.

De hecho, la complejidad de elementos que engloba la actividad turística de las Agencias de Viajes dentro de la intermediación en reserva de servicios, en medios de transporte, en la contratación de servicios hoteleros o en la organización de viajes individuales o colectivos, provocó además que en el contrato de viaje o turismo (que es el que celebra la Agencia de Viajes con el Consumidor de servicios turísticos con ocasión del desarrollo de la actividad turística), se configuren en unas ocasiones las clásicas locaciones de obra; en otras, de servicios o, inclusive, los dos tipos al mismo tiempo, y hasta la figura del mandato o la simple intermediación que caracteriza las actuaciones del agente de comercio, pretendiendo encasillarlo dentro de las figuras jurídicas tradicionales, no obstante, las características propias que éste tiene como lo veremos más adelante.

Revisemos ahora la teoría planteada por varios tratadistas que afirmaban que la función de las Agencias no era la de intermediación, sino la de un simple mandato entre las Agencias de Viajes con los consumidores de servicios turísticos, donde el turista (mandante) celebra con la Agencia de Viajes (mandataria) un contrato de mandato para que ésta celebre con otra empresa

un contrato de transporte, hospedaje o cualquier otro servicio que requiera el “mandante”⁹.

Su teoría se fundamentó básicamente en el art. 17 del Convenio Internacional de Bruselas sobre Contratos de Viaje¹⁰, en el que se establece que todo contrato celebrado por el intermediario de viajes con un organizador de viajes o con las personas que le proveen prestaciones aisladas, se considera celebrado por el viajero.

Remitiéndonos a nuestra legislación, debemos hacer referencia al contrato de mandato comercial o comisión establecido en el Código de Comercio, en la Sección XI, Título VII, art. 374 y siguientes, y que lo define como aquel en que *“El Comisionista es el que ejerce actos de comercio en su propio nombre por cuenta del mandante”*.

Hasta aquí podríamos decir que ésta es la figura jurídica aplicable; sin embargo, al analizar el resto de artículos nos encontramos con disposiciones inaplicables dentro de la actividad turística que realizan las Agencias de Viajes, como lo señalado en el art. 376: *“El comitente no tiene acción contra la persona con quien ha tratado el comisionista, y recíprocamente, esta no la tiene contra el comitente”*.

⁹ Lorenzetti Ricardo, Tratado de los contratos, T. III, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 1999, p. 215.

¹⁰ Ecuador no es suscriptor del Convenio Internacional de Bruselas de 23 de abril de 1970, sin embargo, por ser una legislación internacional relevante dentro de la materia, nos remitiremos a ella frecuentemente.

Básicamente inaplicable ya que como señala el Art. 42 de la Ley de Turismo *“Corresponde al Ministerio de Turismo la defensa de los derechos del usuario de servicios turísticos en los términos que señala la Constitución Política, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y esta Ley”*.

A su vez, el art. 28 de la Ley de Orgánica de Defensa del Consumidor, publicada en el Registro Oficial nro. 116 del 10 de julio del 2000, establece la responsabilidad solidaria que tienen todos los participantes del servicio que se haya prestado defectuosamente; es decir, que el consumidor de servicios turísticos, por ejemplo, podría iniciar una acción contra cualquier participante de la cadena y no únicamente contra la Agencia que cumpliría la función de comisionista del servicio ofertado por otros prestadores de servicios turísticos.

En consecuencia, sería poco acertado afirmar que se trata de un mandato, recordemos además que, como dispone el Art. 2047 del Código Civil ecuatoriano, el mandatario se hace cargo de la gestión de uno o más negocios por cuenta y riesgo del mandante, en consecuencia la responsabilidad de los errores que pudieran producirse en la ejecución del contrato recaería permanentemente en este ya que él fue quien en teoría pudo haber dado las instrucciones deficientes, como afirma la jurisprudencia argentina, “de este modo, el viajero da instrucciones, y por lo tanto no puede quejarse de

incumplimientos, como ocurre por ejemplo si los pasajes se vencen por no utilizarlos en el plazo anual de vigencia”¹¹.

Es importante considerar que en la práctica el poder de decisión ha sido trasladado desde el turista hacia la Agencia de Viajes, por lo tanto se desvanece la posición del consumidor de servicios turísticos como mandante por lo que tampoco es posible aplicar esta figura por la forma en la que se desarrolla la actividad turística en sí.

Por otro lado, como hemos señalado, si bien el mandato no procede respecto del consumidor de servicios turísticos, no podemos descartar que éste sí procede en las relaciones jurídicas que se desarrollan entre los distintos tipos de Agencias de Viajes, tal es el caso de las Agencias de Viajes Internacionales que comercializan el producto de las Mayoristas directamente con el consumidor de servicios turísticos.

Hubo quienes plantearon la tesis de que las Agencias de Viajes realizaban una simple “locación de servicios o de obra intelectual” ¹² pues las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el uso o goce de una cosa, o a ejecutar una obra, o prestar un servicio; y la otra a pagar por este uso, goce, obra o servicio un precio determinado en dinero, y en la cual el locatario tomará el nombre de empresario [...], según fuere la obra encargada.

¹¹ Cámara Nacional de Comercio Argentina, sala B “Sztajer c/Calcos SA”, p. 101-671.

¹² Carlos Alberto Gherzi, Contratos Civiles y Conexos, 2ª. ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992, p. 464.

Bajo estos parámetros, el resultado al que se obligaría la Agencia, sería el “paquete turístico” o “tour”, sin embargo dicha obligación sería a nombre propio y no como mandataria de un tercero que podría ser una Agencia de Viajes Mayorista o una Operadora, como lo mencionamos anteriormente, considerando que ellas son las que elaboran, organizan, venden y operan respectivamente los paquetes turísticos, asumiendo así toda la responsabilidad.

Concluiríamos entonces afirmando que la función intermediadora de la Agencia de Viajes supera la “simple intermediación” obligándola implícitamente a procurar que el turista, obtenga un contrato de organización de viaje o una o algunas de las prestaciones independientes que le permitan efectuar el viaje o una estadía cualquiera, tal como lo afirma el Art. 1.3 de la Convención de Bruselas.

De hecho, para ratificar lo expuesto, podemos remitirnos al criterio de la OMT, quien define a las Agencias de Viajes como las “operadoras del mercado”, pues su función principal, afirma, es facilitar la interrelación entre la oferta (productos, servicios y organizaciones involucrados activamente en la experiencia turística) y la demanda (consumidores o posibles consumidores de bienes y servicios turísticos), siendo además artífices de la ordenación y/o promoción del turismo.¹³

¹³ Sancho A., art. cit., 45.

DE LA OPERACIÓN

Como mencionamos inicialmente, otra de las funciones de las Agencias de Viajes es la operación, que surgió producto de un incremento en la demanda del Sector respecto de la organización y la comercialización de los viajes, haciendo necesario que dejen de ser “meros intermediarios” y se conviertan además en las organizadoras u “operadoras” del viaje.

De hecho, la evolución conceptual de las Agencias de Viajes impregna también esta necesidad. Auriolés Martín, por ejemplo, si bien define a las Agencias de Viaje como “empresas turísticas dedicadas a intermediar entre los usuarios y los prestadores directos de servicios turísticos... agrega que a esta “típica función de intermediación”, puede añadirse la de organización de sus propios servicios, en cuyo caso, es la agencia (Turoperador) la que se presenta ante el usuario como sujeto responsable de tales prestaciones”¹⁴, en efecto, la operación no es sino la organización de viaje.

Dentro del cumplimiento de esta nueva función, la responsabilidad de la Agencia ante el turista ha cambiado, y ahora al ser la organizadora y vendedora del “paquete turístico” o “viaje combinado”¹⁵ se convierte además en la

¹⁴ Auriolés Adolfo, Introducción al Derecho Turístico, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p. 126.

¹⁵ La Directiva 90/134 de la Unión Europea ha definido al viaje combinado como la “combinación previa de por lo menos dos de los siguientes elementos, vendidos u ofrecidos a la venta con arreglo a un precio global cuando dicha prestación sobrepase las 24 horas o incluya una noche de estancia: transporte, alojamiento, otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado”.

responsable de la prestación efectiva de los servicios que este ha contratado, en conjunto o por separado, aún cuando dicha prestación no haya sido materialmente ejecutada por ella.

En efecto, en el “contrato de organización de viaje”, la Agencia de Viajes no es una simple transportista de personas o una expendedora de pasajes, sino que al actuar como organizadora del viaje, “su función conlleva el deber de asesorar al viajero y hacer que este cuente con los servicios expresamente convenidos y con los accesorios que se entiendan implícitos”¹⁶.

Refiriéndonos ya al contrato de viaje, la Convención Internacional de Bruselas lo ha definido como “aquel por el cual una parte que es la organizadora, se obliga en su propio nombre, mediante un precio global, a prestar un conjunto de servicios combinados de transporte, alojamientos independientes del transporte u otros servicios u operaciones similares entre transportistas”.

La Directiva de la Unión Europea por su parte, hace una definición que parte del sujeto y en su Art. 2.2 de la directiva 90/134 dice que es “la persona que organiza de forma no ocasional viajes combinados y los vende u ofrece a la venta, directamente o por medio de un detallista”.

¹⁶ Farina Juan Manuel, Contratos Comerciales Modernos, Buenos Aires, Rastrea, 1993, p. 698.

Partiendo de las funciones que estas realizan, los Arts. 80 y siguientes de nuestro Reglamento General de Actividades Turísticas han dividido a las Agencias de Viajes en tres tipos:

Art. 80.- Agencias de viajes mayoristas.- Son agencias de viajes mayoristas las que proyectan, elaboran, organizan y venden en el país, toda clase de servicios y paquetes turísticos del exterior a través de los otros dos tipos de agencias de viajes, debidamente autorizadas; y, además, mediante la compra de servicios que complementa el turismo receptivo, organizan y venden en el campo internacional, a través de las agencias de viajes de otros países, o a través de su principal en el exterior.

Esta clase de agencias podrá representar a las empresas de transporte turístico en sus diferentes modalidades, que no operen en el país, y realizar la intermediación en la venta de paquetes turísticos que incluyan cursos internacionales de intercambio, congresos y convenciones.

Las agencias de viajes mayoristas podrán también vender en el exterior los servicios turísticos que adquieran localmente a las agencias operadoras, o a los prestatarios de los servicios.

Las agencias de viajes mayoristas podrán actuar como representantes en el Ecuador de agencias de viajes extranjeras, pero deberán declarar este particular ante el Ministerio de Turismo.

Art. 81.- Agencias de viajes internacionales.- Son agencias de viajes internacionales las que comercializan el producto de las agencias mayoristas, vendiéndolo directamente al usuario; o bien proyectan, elaboran, organizan o venden toda clase de servicios y paquetes turísticos, directamente al usuario o comercializan, tanto local como internacionalmente, el producto de las agencias operadoras. Estas agencias no pueden ofrecer ni vender productos que se desarrollen en el exterior a otras agencias de viajes dentro del territorio nacional.

Art. 82.- Agencias de viajes operadoras.- Son agencias de viajes operadoras las que elaboran, organizan, operan y venden, ya sea directamente al usuario o a través de los otros dos tipos de agencias de viajes, toda clase de servicios y paquetes turísticos dentro del territorio nacional, para ser vendidos al interior o fuera del país.

Estas últimas de mayor proliferación en nuestro medio, pues son las promotoras del país ya que lo hacen masivamente, de hecho, Montaner, de una manera muy simple y comercial, afirma que son “empresas mercantiles que crean y comercializan viajes turísticos todo incluido o paquetes turísticos en cantidades masivas y a precios reducidos (economía de escala)”¹⁷

Sin embargo, de esta subdivisión o de la conceptualización que pueda dárseles, esto ha sido insuficiente para atender la problemática que esta modalidad de contratación genera respecto a la responsabilidad que debe asumir el agente de viajes frente al cliente; además, porque el paquete turístico presenta una complejidad de relaciones contractuales previas que se entrecruzan involucrando una pluralidad de sujetos que intervienen en la prestación de los servicios comprometidos al turista, generando conflictos frente al cumplimiento defectuoso de quienes se valen de la prestación de los servicios.

De hecho, consideramos que las normas deberían regular adecuadamente su producto; es decir, los paquetes turísticos, como sí lo ha hecho la Comunidad Económica Europea por ejemplo a través de la Directiva 90/314, tema que lo analizaremos en el Capítulo III y que consideramos sería lo más acertado, sobre todo para determinar el nivel de responsabilidad de quienes

¹⁷ Montaner J, ob.cit., p. 361.

participan en la prestación de los servicios que ofrece el viaje combinado, el que también debe ser tratado como un caso especial.

ATRIBUCIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

Bajo estos conceptos, el art. 78 del Reglamento en mención enumera aquellas de las actividades que las Agencias de Viajes tienen la atribución de realizar dentro y fuera del país:

a. Considerando que su función prioritaria es la intermediación dentro de la actividad turística, tiene la facultad de mediar en la reserva de plazas y en la venta de boletos de toda clase de medios de transporte nacionales e internacionales (art.78 lit.a.), así como prestarlos directamente (art.78 lit.d.) o alquilarlos a terceros para la prestación del servicio ofertado (art.78 lit.e.), esto último resultaría innecesario mencionarlo debido a que el agente de viajes deberá por todos los medios posibles garantizar el cumplimiento integral de los servicios ofertados al turista sea que estén incluidos en un paquete turístico o tour o se presten individualmente.

b. Reservación, adquisición y venta de alojamiento y servicios turísticos, boletos o entradas a espectáculos, monumentos y áreas protegidas en el país y en el exterior.

El literal b. del art. 78 ratifica la posición intermediadora de la Agencia, al respecto es importante señalar que la intermediación supone la existencia de un contrato suscrito en nombre de otro y en el que la Agencia actúa acercando y poniendo en contacto a las partes, como lo hemos comentado, en consecuencia no existirá intermediación cuando se contrata en nombre propio, aún cuando la prestación prometida dependa del hecho de terceros¹⁸.

Por otro lado no es apropiado limitar sus funciones respecto de otro tipo de actividades como las recreacionales o ecoturísticas, que son de uso frecuente por parte del turista, por lo que este literal debería ampliar el ámbito de actuación de las Agencias.

c. Organizar, promocionar y vender paquetes turísticos, a los que el Reglamento los define como un “ conjunto de servicios turísticos, ajustado o proyectado a solicitud del cliente, a un precio preestablecido, para ser operados dentro y fuera del territorio nacional”, pudiendo dichos paquetes incluir cursos internacionales de intercambio, congresos y convenciones, no a brindar el servicio. (art. 78 lits. c.y k.).

¹⁸ Weingarten Celia y Gherzi Carlos, Contrato de Turismo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot Editorial, 2000, p.71.

d. Representar a otras Agencias de Viajes y turismo nacionales o extranjeras en otros domicilios diferentes al de la sede principal de la representada, para la venta de productos turísticos. (art.78 lit. f.)

e. Tramitar y asesorar a los viajeros para la obtención de los documentos de viaje necesarios; la intermediación en el despacho de carga y equipaje por cualquier medio de transporte; y, el alquiler de quipos destinados a la práctica de turismo deportivo y especializado. (art.78 literales g., j., y l.). Todas estas actividades son necesarias para brindar un mejor servicio y no deberían si quiera estar enumeradas.

f. Intermediación en la venta de pólizas de seguros inherentes a la actividad turística. (art.78 lit. i.).

1.2. CONSIDERACIONES INNECESARIAS QUE REGULAN LA LEGALIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

LA LICENCIA ANUAL DE FUNCIONAMIENTO

La actividad turística implicará siempre el desplazamiento de una persona a un lugar distinto de su entorno habitual y generalmente desconocido para ella, por esta razón, una de las grandes debilidades de esta actividad es el nivel de protección que el Estado ha brindado al consumidor de servicios turísticos,

frente a las contingencias a las que está expuesto y por las que podría verse afectado debido a la condición desventajosa en la que se encuentra.

Tradicionalmente, la legislación turística nacional e internacional ha establecido la Licencia de Funcionamiento o “Título-Licencia” como el instrumento avalizador de la actividad turística desarrollada por una Agencia de Viajes.

El art. 8 de la Ley de Turismo ha dispuesto que toda persona natural o jurídica, previo al ejercicio de alguna actividad turística, debe obtener el Registro de Turismo (que es la inscripción que realiza el prestador de servicios turísticos en el Ministerio de Turismo por una única vez) y la “Licencia Anual de Funcionamiento”, misma que acreditará la idoneidad del servicio que se ofrece con sujeción a las normas técnicas y “de calidad” que estén en vigencia.

Uno de los problemas que actualmente enfrenta este artículo es que hasta el momento no se han establecido normas de calidad definidas que protejan adecuadamente al turista y limiten la proliferación de Agencias de Viajes con servicios deficientes; por otro lado, tampoco es claro el momento de vigencia de estas, que bien podría ser al momento de la entrega de la Licencia o al momento de iniciar los trámites respectivos, que no sería extraño duren un tiempo superior a un año, en el que se podría cambiar y obligar al empresario a modificar todo su trámite y cumplir nuevos requisitos.

Como podemos apreciar, la Licencia de Funcionamiento es el “respaldo de la aceptación oficial y pública de la empresa y de su actividad”, por esta razón no es sólo la “facultad o permiso para hacer una cosa”¹⁹, en este caso de un ejercicio profesional, sino que, como lo diría Fernando Bayón, es “casi el reconocimiento y la diplomatura de ese ejercicio, extendiendo su eficacia a las relaciones con terceras personas, ya clientes o proveedores”²⁰.

Aún cuando la Licencia Única Anual de Funcionamiento es una autorización administrativa otorgada por el Ministerio de Turismo o por un Organismo Seccional (actualmente por los Municipios en los cuales ha sido descentralizada esta facultad) del Estado, y hasta como afirman algunos autores, “la culminación del proceso constitutivo de las Agencias de Viajes y el que garantiza la responsabilidad y eficacia ante terceros”, esta no ha podido garantizar a los consumidores de servicios turísticos una protección estatal efectiva respecto a la prestación de un servicio o su respectiva indemnización en caso de deficiencia o incumplimiento de este.

Es evidente que la Licencia Única Anual de Funcionamiento no podrá ser otorgada sin que previamente se hayan cumplido importantes requisitos que garanticen su legalidad y que los analizaremos a continuación:

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, XVI, Buenos Aires, Editores Libreros, p. 697

²⁰ Bayón Fernando, Legislación de Agencias de Viajes, Madrid, Editorial Síntesis, 1992, p.30.

1. Constituir una compañía

El art.5 de la Ley de Turismo, señala que cualquier actividad turística, es decir, alojamiento, alimentación y bebidas, transporte y otras actividades de recreación y diversión, pueden ser ejecutadas por personas naturales o jurídicas.

Sin embargo, el art. 77 del Reglamento de Actividades Turísticas, reserva las actividades propias de una Agencia de Viajes únicamente para las personas jurídicas, y señala:

Son consideradas agencias de viajes las compañías sujetas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Compañías, en cuyo objeto social conste el desarrollo profesional de actividades turísticas, dirigidas a la prestación de servicios en forma directa o como intermediación, utilizando en su accionar medios propios o de terceros.

Es importante destacar que tampoco es una facultad para cualquier tipo de persona jurídica, de hecho el segundo inciso de este artículo agrega que:

El ejercicio de actividades propias de agencias de viajes queda reservado exclusivamente a las compañías a las que se refiere el inciso anterior,...”, estableciendo una única excepción respecto de “...las compañías de economía mixta, formadas con la participación del Estado y el concurso de capital privado; por lo tanto, será considerado contrario a este reglamento todo acto ejecutado dentro de estas actividades, por personas naturales o jurídicas que no se encuentren autorizadas dentro del marco legal aquí establecido.

Consideración a nuestro criterio bastante acertada, ya que durante los últimos tiempos, los distintos sectores de la actividad turística han incursionado

indebidamente dentro de las funciones exclusivas para Agencias de Viajes, tal es el caso de los establecimientos de alojamiento que incluyen dentro de sus servicios viajes organizados al Oriente o Galápagos principalmente, o de personas jurídicas sin fines de lucro que pretenden acceder a los beneficios establecidos para Agencias de Viajes basados en la frecuencia con que sus funcionarios realizan viajes por distintos motivos, cambiando la naturaleza propia de la Agencia, no obstante, con la finalidad de evitar este tipo de inconvenientes, el art. 7 de la Ley de Turismo ha prohibido expresamente el realizar estas actividades a este tipo de entidades.

Otras legislaciones, quizás más evolucionadas en la regulación del turismo debido a su experiencia, han dado apertura tanto a personas naturales como a personas jurídicas para que puedan desarrollar actividades propias de las agencias de viajes. La legislación argentina por ejemplo, en el art. 1 de la Ley 18.829 que regula a los Agentes de Viajes dispone que “Quedan sujetas a las disposiciones de esta ley todas las personas físicas o jurídicas que desarrollen, en el territorio nacional.... algunas de las siguientes actividades: a) la intermediación en la reserva....”

Nuestro Legislador, en cambio, ha considerado que por el tipo de actividades que desarrollan las Agencias de Viajes, es necesario limitar su participación exclusivamente a las personas jurídicas con fines de lucro, sobre las cuales se puede ejercer un control más estricto que sobre las personas

naturales, pues sobre ellas estaría no solamente el Ministerio de Turismo con sanciones administrativas, sino la Superintendencia de Compañías a fin de garantizar al turista mayor seguridad respecto del prestador del servicio con el cual contrata el paquete turístico. No obstante, el elevado número de Agencias de Viajes legalmente constituidas frente al número de representantes de estos organismos que pueden ejercer un control efectivo, ha evitado que se cumpla aquella finalidad y por el contrario han debido dividirse esfuerzos para controlar adicionalmente la proliferación de Agencias de Viajes ilegales o fantasmas que surgen únicamente con el respaldo de una publicidad y desaparecen luego de varias estafas, deteriorando así la imagen de este sector turístico.

2. El Activo Real

El art. 143 del Reglamento de Actividades Turísticas dispone que las Agencias de Viajes deberán contar con un activo real que comprende una cantidad de bienes inmuebles, así como de equipos que avaluados lleguen a un valor mínimo que variará según sea Mayorista, Internacional u Operadora en los siguientes montos:

a. Para agencias de viajes mayoristas, el equivalente a cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a setecientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda;

b. Para agencias de viajes internacionales, el equivalente a seis mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a un mil dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda; y,

c. Para agencias de viajes operadoras, el equivalente a ocho mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a un mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda.

El objetivo de este requerimiento fue garantizar que la Agencia de Viajes no desaparezca con facilidad, imponiéndole una solvencia económica mínima, que aseguraría además la calidad de los servicios profesionales que esta prestaría. Sin embargo, esto no es debidamente respaldado a nuestro criterio, ya que la justificación del activo real, se realiza mediante una simple declaración de responsabilidad efectuada por el representante legal de la compañía que ni siquiera requiere ser notarizada ni respaldada por facturas o avaluada por personas autorizadas.

Consideramos que este requisito debe ser reformado, recordemos que en la contratación en el ámbito turístico, existe un desequilibrio entre las partes contratantes, frente a la teórica igualdad que promueve la legislación actual,

debido a que en una misma persona coinciden la condición de consumidor y turista, este, por ello, requiere a nuestro criterio una “protección excepcional” ya que generalmente la contratación del servicio turístico se habrá realizado con bastante antelación al momento en el que se lo disfrutará y para lo cual ya se habrá desembolsado cantidades de dinero en la cuenta de la Agencia en razón del pago del precio de los servicios contratados que, en caso de quiebra de la Agencia, el turista se arriesga a perder sin contraprestación alguna si la normativa jurídica correspondiente no es debidamente reformada para menguar estas consecuencias negativas. Mas adelante se recomendará una reforma al respecto.

Por otro lado, la contratación turística se realiza generalmente sin la presencia simultánea del consumidor de servicios turísticos y el prestador de ellos ya que en la actualidad la contratación se hace a distancia a través de medios electrónicos basados en las ofertas publicitarias que las Agencias realizan y aún cuando las condiciones y características del viaje estén en ellos incluidos, la prestación de los servicios es generalmente en un lugar distinto al de residencia del turista y por lo tanto en circunstancias propicias para ser un blanco fácil de abusos.

Por esta razón, consideramos que en lugar de exigir un requisito económico como es el “activo real” mínimo, debería exigirse un requisito de responsabilidad que bien podría ser una póliza de seguro que garantice

efectivamente el buen desenvolvimiento de la actividad así como los posibles riesgos de responsabilidad directa o subsidiaria según los medios que se utilicen para la prestación del servicio que la Agencia está ofertando, tal como lo ha establecido la legislación española y que nos referiremos en el siguiente capítulo.

3. Hojas de vida de los ejecutivos y nómina del personal administrativo.

Por la naturaleza misma de las actividades que desarrollan las Agencias de Viajes, la legislación y la doctrina han considerado poco acertado dejar abiertas las posibilidades de que alguien que no demuestre estar debidamente capacitado dentro de la actividad turística ejerza la dirección de una Agencia por el riesgo que representa para el consumidor de servicios turísticos que de por sí está bastante desprotegido y a la imagen turística del país.

Nuestra legislación no es la excepción, el numeral 2 del art.143 del Reglamento de Actividades Turísticas, dispone que en caso de que el representante legal de la compañía, no posea el título académico a nivel superior en Administración de Empresas Turísticas o sus equivalentes; o, acredite experiencia continua de por lo menos seis años a nivel ejecutivo en actividades turísticas, la compañía deberá contratar una “persona permanente” que cumpla con este requisito.

Consideramos que la presencia de un “idóneo en turismo” como lo llama la doctrina, es bastante acertada, sobre todo si consideramos la necesidad de sus conocimientos técnicos, ya que sus actos hacen responsable a la Agencia en todo cuanto se relacione al cumplimiento de sus obligaciones, pues la asiste y representa en todos los aspectos técnico-turísticos, es decir, asesoramiento e información al público, elaboración de planes y circuitos, publicidad y contratos que la Agencia celebre con el consumidor de servicios turísticos.

A diferencia de otras legislaciones, la nuestra no establece sanciones específicas en caso de que este “idóneo” o representante técnico caiga en conductas ilícitas o negligentes, sometiéndonos simplemente a las sanciones establecidas en el Código Civil o el Código del Trabajo según la modalidad bajo la cual el individuo haya sido contratado.

Consideramos que estas deberían incluirse dentro del Reglamento de Actividades Turísticas a publicarse, ya que la Agencia responde no sólo por sus acciones y omisiones, como lo mencionamos anteriormente, sino también por las faltas cometidas por el técnico en el ejercicio de sus funciones.

Otra observación es que la norma tampoco limita expresamente la representación técnica ya que no prohíbe que una misma persona represente a

más de una Agencia, a pesar de exigir su permanencia, lo que nos haría presumir la exclusividad de la representación, sin embargo es algo que podría darse aún generando competencia desleal en el caso del empleado de una Agencia que pretenda iniciar su negocio propio.

Respecto de la nómina del personal administrativo, este es únicamente un requisito que permite determinar el tamaño de una Agencia y así establecer equitativamente el valor que por otras tasas deberán pagar a otras entidades públicas o privadas.

1.3. DE LAS FALACIAS REGLAMENTARIAS EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA AL CONSUMIDOR DE SERVICIOS TURÍSTICOS EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

La protección que la legislación brinda al turista respecto de la vulneración de sus legítimos intereses económicos en sus relaciones contractuales con las empresas turísticas debe proyectarse básicamente sobre las etapas generales de contratación y ejecución, por ello diríamos que esta enfoca tres niveles:

- a. Protección en la fase anterior a la contratación del servicio: Procurará que el turista reciba información suficiente y veraz sobre las condiciones y

características del servicio que desea contratar a fin de que pueda dar su consentimiento contractual;

- b. Protección en la fase de formalización del contrato: Enfocada a la necesidad de un contenido contractual mínimo o la necesidad de entregar un comprobante del contrato por ejemplo; y,
- c. Protección en la fase de ejecución del contrato: Encaminada al reconocimiento que debe hacerse al turista de su derecho a ser indemnizado económicamente por los daños y perjuicios ocasionado por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las prestaciones turísticas contratadas, punto en el que nos concentraremos.

Al respecto, el Reglamento General de Actividades Turísticas ha previsto únicamente cuatro situaciones en las que el turista podría ser afectado dentro del proceso de ejecución del contrato de turismo, mismas que las estudiaremos a continuación.

1.3.1. Modificación de los valores de los servicios turísticos

El art. 85 del Reglamento General de Actividades Turísticas respecto de la modificación de los precios de estas señala:

“Art. 85.- Variación en los valores anunciados por servicios.- El valor anunciado de los servicios sueltos o de los paquetes turísticos podrá ser variado cuando se produzca antes de la perfección del contrato...”

Las Agencias de Viajes comercializan sus servicios turísticos al consumidor dentro de dos modalidades básicas:

- a. Servicios Suelos: Cuando se facilitan a comisión los elementos aislados de un viaje o estancia; y,
- b. Paquetes Turísticos: O Viaje Organizado, que es aquel que incluyen un conjunto de al menos dos prestaciones de servicios previamente programados por la Agencia (alojamiento, transporte y otros) y ofertados al público o proyectados a solicitud del cliente por un precio global.²¹

En la práctica, casi todos los contratos que celebran las Agencias de Viajes corresponden a la segunda modalidad, en muy pocas ocasiones encontraremos problemas que se centren en un servicio aislado aún cuando exista esa posibilidad como en el caso de la reserva de un boleto aéreo.

²¹ En el Contrato de Viaje Organizado o Combinado, encontramos una característica fundamental que es la “globalidad del precio”, es decir que debe estar referido al conjunto del viaje y no aparecer desagregado por cada uno de los servicios incluidos en el viaje.
Aurioles, ob.cit, p. 142.

Uno de los principales problemas que encontramos en esta norma es que no se especifica el momento de la perfección del contrato, recordemos que las posiciones doctrinarias respecto a la naturaleza jurídica del contrato de turismo y específicamente del contrato de viaje organizado son muy variadas y que ello deja abierta la posibilidad de que el “momento” no sea el mismo en todas las ocasiones; por ejemplo, si se lo considerara como una locación de servicios, entonces, será perfecto al momento de la “entrega de la cosa” (art. 1889 CC), o si se lo considerara como un contrato de compraventa, como lo hace la legislación francesa (Ley 92-645) sería “desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio...” (art. 1767 CC).

La tendencia ha sido considerar que

Se entenderá perfeccionado el contrato y sujeto a los efectos legales al momento en que la Agencia de Viajes entregue al cliente los documentos tales como boletos, bonos, títulos u órdenes de servicios de los servicios contratados, de acuerdo a la forma de pago pactada.

Esta afirmación podría no ser muy acertada, ya que la entrega del “voucher”, documento que le permite al turista acceder al servicio contratado dentro del viaje organizado, es el resultado de toda la gestión realizada, es decir que habrá implicado ya un gasto para la Agencia y un riesgo para el turista.

En este punto es importante recordar que la contratación turística es a futuro y que generalmente se realiza sin la presencia simultánea de los usuarios

y los prestadores directos de los servicios demandados (contratación a través de medios electrónicos por ejemplo) dejando desprotegidos a la Agencia y al turista durante todo el proceso de constitución del viaje combinado por el costo que implicará para cada una de las partes.

Varias de las denuncias presentadas ante Organismos como el Tribunal de Honor de la Cámara Provincial de Turismo de Pichincha, tendrían como eje del conflicto la exigencia de penalizaciones por la cancelación de los servicios que a criterio de la Agencia habían sido contratados pero a criterio del consumidor de los servicios turísticos sólo habían sido cotizados.

En este caso, no existió nunca la entrega de un “voucher”, aún cuando este pudo haber sido ya emitido, consideramos por tanto, que a fin de que los efectos legales surjan oportunamente, lo más acertado sería que el contrato se perfeccione al momento de su suscripción por medio electrónico o escrito, en el que se exija pago adelantado de un porcentaje del valor total del tour, que bien podría ir acorde a las posibles penalidades que ocasione el desistimiento por parte del turista de ese viaje combinado, incluyendo desde luego una cláusula que así lo estipule dentro del contrato.

Al respecto, el segundo párrafo del art. 85 del Reglamento en mención, agrega:

En el caso de los paquetes turísticos previamente programados, las condiciones de posible variación del precio deben constar

claramente especificadas, con todas sus circunstancias, en el programa, y podrán darse por las causales de fluctuación en el tipo de cambio de las monedas o por modificación de tarifas de transporte, servicios y mínimo de participantes en las que la agencia de viajes no tenga incidencia.

Cuando la variación del valor anunciado sea mayor a un veinte por ciento, el cliente podrá desistir de los servicios, con derecho al reembolso de su pagos exceptuando los gastos de gestión y anulación, si los hubiere.

Por principio general, los precios establecidos en un contrato no pueden ser incrementados (aún cuando el artículo sólo dice “variados”, es evidente que siempre serán en un valor ascendente y que la Agencia no perderá tampoco la posibilidad de tener una mayor ganancia), sin embargo la norma establece dos excepciones que deberán estar especificadas y documentadas:

- a. Fluctuación en el tipo de cambio de las monedas; y,
- b. Alteración de los precios del resto de prestadores de servicios turísticos.

Respecto del primer literal, Ecuador ya no tiene este problema debido a la dolarización de su economía que le ha permitido contar ahora con estabilidad en los precios de sus productos.

El tema aquí se centraría más bien en el segundo literal, dentro del cual nos es necesario diferenciar aquellas situaciones (excepcionales) en las que la variación del precio esté justificada porque su entidad y ajenidad afecta la base

económica del negocio, de aquellas en las que el incremento debe ser asumido por la empresa por ser un riesgo propio de la actividad económica que realiza.²²

Es por ello que respecto del incremento que pudiera presentarse por parte de terceros prestadores de servicios turísticos (alojamiento, transporte, restaurante, etc.), consideramos que no debería afectar el costo del viaje combinado ya que es un riesgo económico propio del contrato, que la Agencia debía haber previsto y que por lo tanto debería ser absorbida por ella, a menos que se trate de contingencias imprevisibles que salgan de su control y alteren el “equilibrio” de las prestaciones.

Como afirma Ghersi, la capacidad de previsión de los empresarios no puede medirse con igual parámetro que la del hombre común, caso contrario, el organizador se liberaría muy fácilmente de sus propias obligaciones y riesgos, los que serían trasladados indebidamente al usuario.

Debemos además acotar que esta disposición reglamentaria se opone a la protección contractual otorgada por la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, específicamente lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 43, en el que se señala que:

“Son nulas de pleno derecho y no producirán efecto alguno las cláusulas o estipulaciones contractuales que:.....5) Permitan al proveedor la variación unilateral del precio o de cualquier condición del contrato”

²² Weingarten, ob.cit., p.127

Por ello la inclusión de una cláusula así sería abusiva y más aún nula por trasladarle al usuario el riesgo inherente a las actividades propias de la Agencia como organizadora del viaje, pues el hecho de que esta opere a través de terceros, lo cual responde a las nuevas estrategias empresariales caracterizado por una atomización en la producción y comercialización de bienes y servicios, es una circunstancia que no puede ser invocada por el organizador en su beneficio económico, pues es él quien asume jurídicamente la obligación de prestar los servicios comprometidos, siendo irrelevante que los medios que emplee sean propios o ajenos.²³

Hay que considerar también que en ocasiones las reservas, especialmente de cruceros a destinos muy frecuentados como Galápagos, se realizan con una anticipación superior a seis meses, por ello podría también sugerirse que conforme lo dispone la Ley Francesa de 1992 “en el curso de los treinta días que preceden a la fecha de la partida prevista, el precio fijado en el contratado no puede ser objeto de aumentos”.

1.3.2. Casos de reembolso de depósitos

El único caso que el Reglamento General de Actividades Turísticas prevé es el desistimiento de los servicios, estipulado en el art. 86:

²³ Ibid.

Art. 86.- Desistimiento de los servicios.- En todo momento el cliente puede desistir de los servicios solicitados o contratados teniendo derecho a la devolución de las cantidades que hubiere abonado, tanto si se trata del precio total como de los depósitos que se hubieren pactado y hecho efectivos, pero deberá reconocer a la agencia de viajes los montos que a continuación se indican:

a. En el caso de servicios sueltos y paquetes turísticos, los gastos de comunicación y gestión, así como los de anulación debidamente justificados; y,

b. Cuando los servicios contratados y desistidos consistieran o incluyeran boletos de cualquier tipo o cualquier servicio turístico que estuviere sujeto a condiciones económicas especiales de contratación, los gastos de anulación por desistimiento se establecerán de acuerdo a estas condiciones económicas especiales de contratación entre la agencia de viajes, el operador de servicios, el propietario u operador de los servicios y la agencia y el usuario.”

Cabanellas define el desistimiento, dentro del derecho civil, como el abandono o abdicación de un derecho, o como la renuncia de un pacto o contrato cuya ejecución ha comenzado.

Se ha previsto este derecho de cancelación del viaje exclusivamente para el cliente, no para la Agencia, aún cuando esta pudiera tener causas justificadas para ello, situación que sí está prevista en otras legislaciones como la argentina y a la que nos referiremos en el capítulo correspondiente. Sin embargo, creemos que debería preverse esta situación, es decir, protección a la agencia en caso de existir una causa justificada y en caso de no existir, fijar una sanción indemnizatoria reglamentada.

Tampoco se ha considerado la posibilidad de un desistimiento parcial del contrato, es decir que el usuario no opte por ciertos servicios que estén incluidos dentro del paquete turístico, ni ha limitado el valor que debe ser descontado para estos casos, lo cual creemos es necesario, pues recordemos que el Agente bien podría establecer cualquier valor al cual se sometería el turista por su desconocimiento y por la confianza depositada en la Agencia de la cual contrata el servicio.

Otro problema que se presenta es que el derecho de ejercer esta facultad no tiene plazo alguno, a pesar de que ciertas Agencias lo incluyen en sus contratos estableciendo además penalidades en función del momento en el que se produce el desistimiento en razón de la fecha de salida.

Según Celia Weingarten, para que los efectos del desistimiento se produzcan, el turista deberá comunicar a la Agencia su decisión de cancelar el viaje antes de la salida, caso contrario, “se producirá no un desistimiento, sino un “no presentarse a la salida”, es decir un incumplimiento contractual sin derecho a reembolso.”²⁴

1.3.3. Del cumplimiento de los servicios ofertados

Art. 87.- Prestación de la totalidad de los servicios.- Las agencias de viajes están obligadas a facilitar a sus clientes la totalidad de los servicios contratados, dentro de las condiciones y

²⁴ De la Haza, El Contrato de Viaje Combinado, Madrid, Marcial Pons Editores, 1997.

características estipuladas. Solo la fuerza mayor le eximirá de esta obligación.

De acuerdo a los principios de identidad e integridad del pago, el usuario tiene derecho a que el viaje sea realizado de la misma forma en que fue pactado, es decir a un exacto cumplimiento de la prestación, excepto en caso fortuito o fuerza mayor como la norma lo menciona.

Una vez contratados los servicios, el turista podría verse sometido a diversos inconvenientes por las modificaciones que sufra el viaje antes de iniciarse o durante su realización.

En el primer caso, consideramos que no hay mayor problema, pues al poner en conocimiento del usuario la posibilidad de estos cambios, el tendrá distintas alternativas por las que optar sin perjuicio de la reclamación de eventuales daños y perjuicios a los que tenga derecho el consumidor de servicios turísticos²⁵:

- a. Exigir el cumplimiento forzado de la obligación, más daños y perjuicios;
- b. Rescindir el contrato con derecho a restitución de lo pagado y al resarcimiento por daños y perjuicios (acción redhibitoria) (art.4 Nro.8 y art. 20 de la Ley Orgánica de la Defensa del Consumidor);
- c. Una reducción proporcional en el precio del viaje (acción “quantum minoris”); o,

²⁵ Weingarten, ob.cit., pág.128.

- d. Aceptar otro viaje combinado de calidad equivalente al cancelado o, si es de inferior categoría, a que la Agencia de Viajes le reembolse la diferencia de precio.

El principal problema en los contratos de turismo, radica en el incumplimiento de los servicios previstos durante la realización del viaje , en los que sí estaríamos hablando de “incumplimientos contractuales”, donde los efectos jurídicos son diferentes a los anteriores.

Situaciones más frecuentes dentro de la ejecución de los viajes combinados, son el cambio de itinerario o la sustitución de un servicio por otro, por ejemplo el transporte en autobús cuando estuvo previsto que se realice en avión, o el alojamiento en un hotel distinto al ofertado generalmente de inferior categoría al contratado.

Ni la Ley de Turismo, ni el Reglamento General de Actividades Turísticas ni la Ley Orgánica de la Defensa del Consumidor prevé este tipo de situaciones; sin embargo, podemos remitirnos a la normativa internacional y específicamente a lo dispuesto por la Directiva de la Comunidad Económica Europea, con la cual coincidimos al afirmar que el organizador del viaje es quien debe adoptar las medidas necesarias para que el viaje continúe, procurando desde luego, que los servicios sustitutorios de los inicialmente previstos sean lo más parecidos posible a estos, pero en caso de que no sean equivalentes, si son de mayor

coste, no se exigirá al usuario el suplemento del precio y la Agencia deberá asumir los gastos, y si son de menor valor, esta deberá reintegrar la diferencia que exista entre las prestaciones contratadas y las efectivamente suministradas.

Protegiendo al consumidor de servicios turísticos, la Directiva considera además que frente a estas medidas que sustituyen la prestación inicialmente pactada, el turista puede optar entre continuar el viaje o desistir de él, en cuyo caso, la Agencia facilitará al usuario el medio de transporte necesario para su retorno, el cual no podrá ser inferior al que utilizaría en el viaje contratado, es decir, que no se le enviará en autobús pretendiendo abaratar costos cuando el traslado dentro del contrato de viaje combinado estaba previsto sea en avión, todo esto sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes a que tenga derecho el usuario.

Ahora, sin pretender dejar en completa desprotección a las Agencias de Viaje, la Directiva señala que el desistimiento del usuario debe ser motivado y “razonable”, entendido por tal cuando las variaciones dispuestas afecten de manera significativa alguno de los servicios esenciales del viaje que fueron tenidas en cuenta por el usuario al contratar el servicio; para “defectos de escasa entidad”, no ha regulado nada, por el contrario, se ha mantenido la interpretación frecuente de que el consumidor deberá continuar el viaje sin derecho a interrumpirlo pero sin perjuicio del derecho que tenga a ser indemnizado por la ejecución deficiente del contrato.

Respecto al incumplimiento del contrato por caso fortuito o fuerza mayor, conforme lo establece el Convenio de Bruselas en el art. 10 inc. 3, debería establecerse situaciones específicas en las que la Agencia, a pesar de ser caso fortuito o fuerza mayor, debería rembolsar la integridad de los valores que el turista haya cancelado por la contratación del tour, como es el caso en que no se alcanza el mínimo de viajeros previstos en el documento de viaje o sobrevienen circunstancias imprevisibles que impiden su realización como sería el desperfecto mecánico del barco en un crucero, pudiendo la Agencia ejercer su derecho de repetición contra el operador o el dueño del barco, conforme lo establece el art. 28 de la Ley Orgánica de la Defensa del Consumidor.

1.3.4. De la sustitución de servicios

La norma reglamentaria establece la posibilidad de que el consumidor de servicios turísticos opte por la sustitución de estos en caso de que por cualquier razón, llegare a quedar un excedente de los valores pagados por el tour que no hayan sido utilizados, sin descartar desde luego la alternativa del reembolso:

Art. 88.- Sustitución de servicios.- Las agencias de viajes brindarán siempre a sus clientes, la posibilidad de optar por el reembolso de lo no utilizado, o por la sustitución con otro servicio de similares características. Si por esta sustitución el servicio resultare de inferior categoría, la agencia deberá rembolsar la diferencia.

Es casi imposible considerar la posibilidad de que la Agencia reembolse un excedente de los valores pagados porque no se les haya dado el uso correspondiente, pues reporta mayor ganancia para ellas a costa de la ignorancia del turista de los precios individuales de cada servicio contratado.

Es importante considerar que la sustitución de servicios es aplicable en caso de la existencia de un excedente en el precio y como una alternativa al reembolso del mismo, no en caso de que la causa fin del viajero se haya visto afectada, en cuyo caso debe ser indemnizado.

A pesar de ello, considero que esta opción debería ser también aplicable en caso de que previo al viaje surjan modificaciones en este, tal como lo mencionamos anteriormente, o en caso de que los servicios contratados no hayan satisfecho integralmente las demandas del turista, sin perjuicio del reclamo por eventuales daños y perjuicios a los que pueda acceder.

1.3.5. Del reclamo de los derechos y la presentación de quejas

Otro de los derechos que goza el consumidor de servicios turísticos es el establecido en el Art. 46 de la Ley de Turismo que dice:

Art. 46.- Los usuarios de servicios de turismo podrán reclamar sus derechos y presentar sus quejas al Centro de Protección

del Turista. Este Centro tendrá interconexión inmediata con la Policía Nacional, Defensoría del Pueblo, municipalidades, centros de Información Turística y embajadas acreditadas en el Ecuador que manifiesten interés de interconexión.

A través de este Centro de Protección al Turista, se buscará la solución directa de los conflictos.

Aproximadamente cinco años después de promulgada esta Ley, no existe aún Centros de Protección al Turista suficientes y que brinden el tipo de servicio que se espera según lo señalado en la norma, actualmente el principal apoyo en este aspecto lo han dado el Ministerio de Turismo, a través del Fiscal de la Unidad de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes, así como las Cámaras Provinciales de Turismo a través del Tribunal de Honor.

Consideramos que este Centro, al igual que cualquier otra entidad con facultades administrativas, tendrá siempre el mismo problema de todo procedimiento administrativo; es decir, que únicamente podrá determinar la aplicación de sanciones al infractor y no necesariamente un resarcimiento al damnificado, quien necesariamente deberá recurrir a la vía judicial o al arbitraje para obtenerlo.

El legislador, en el art. 47, de la Ley de Turismo, considera esta posibilidad y establece que en caso de que los conflictos no puedan ser resueltos por este Centro, el “interesado”, podrá acceder a los Centros de Mediación y Arbitraje que tengan convenio con el Ministerio de Turismo, o a la justicia ordinaria.

Algo importante de este artículo es su referencia al “interesado”, que no necesariamente será el perjudicado, lo cual es bueno ya que por lo general la estancia del turista dentro del país se limita a días o semanas, pero un proceso de mediación arbitral, o judicial, durará siempre meses y hasta años, tiempo durante el cual un tercero podría encargarse de llevar adelante el proceso hasta su ejecución.

Lamentablemente, el no contar con la fuerza sancionadora necesaria, los procesos que han llegado a conocimiento de la Unidad de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes de la Fiscalía o del Ministerio de Turismo de estas han quedado sin resolución efectiva. Es decir, aún las sanciones administrativas a las que ha dado paso inmediato el Ministerio de Turismo, no se han ejecutado en la mayoría de los casos.

Con estos antecedentes consideramos que en lugar de crear nuevos organismos, debería potencializarse los sistemas extrajudiciales existentes, como la Tribuna del Consumidor o la Defensoría del Pueblo, para que puedan resolver mediante una resolución, con efectos idénticos a los de una sentencia judicial firme, los conflictos que surjan entre los contratantes turísticos.

De igual forma, podría establecerse Centros de Arbitraje a través de las Cámaras Provinciales de Turismo, en las que el árbitro miembro pertenezca al

sector turístico, pero que no será del grupo de Agencias que generó el perjuicio, sino que podrá escogerse de entre los otros dos tipos a fin de garantizar un trato equitativo al consumidor de servicios turísticos perjudicado y a la Agencia que lo hizo.

1.4. INEFICIENCIA DEL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

1.4.1. De la competencia del Ministerio de Turismo y Organismos Seccionales

El art. 16 del Capítulo IV de la Ley de Turismo dispone que el Ministerio de Turismo en coordinación con los organismos seccionales, se encargará a nivel nacional, de regular los siguientes aspectos: planificación, promoción internacional, facilitación, información estadística y el control de las actividades turísticas y del turismo en general.

El desarrollo de la actividad turística ha provocado la necesaria participación de los organismos seccionales entre los cuales, producto de la descentralización, el Ministerio de Turismo ya ha delegado funciones como las mencionadas anteriormente, por ejemplo, actualmente, en Quito, DM, el otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento es una facultad delegada a la Corporación Metropolitana de Turismo, entidad adscrita al Municipio de

Quito y aún cuando el Registro de Turismo debe continuar haciéndoselo en el Ministerio de Turismo, esta institución actúa con total independencia.

Aún cuando el control administrativo ha sido consecuentemente delegado, el control respecto del desenvolvimiento de las actividades turísticas y específicamente respecto de la defensa del consumidor, continúa bajo la autoridad del Ministerio de Turismo, y así lo expresa el art. 42 del Capítulo X de la Ley en mención:

“Corresponde al Ministerio de Turismo la defensa de los derechos del usuario de servicios turísticos en los términos que señala la Constitución Política, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y esta Ley.”

De hecho el art. 48 es aún más claro al señalar que corresponde al Ministerio de Turismo juzgar administrativamente la conducta del empresario turístico bajo las disposiciones del art. 203 del Capítulo II del Título X del Reglamento de Actividades Turísticas, por el que se establece que el procedimiento de sanción de una infracción se iniciará de oficio o mediante denuncia verbal o escrita bajo el siguiente procedimiento:

1. Citar personalmente o mediante 2 boletas dejadas en dos días distintos y seguidas, al representante legal o administrador de la empresa;

2. Con la contestación o en rebeldía, y si hubieren hechos que deben probarse, el Ministro abrirá la causa a prueba por el término de 6 días y ordenará la práctica de las diligencias que creyere oportunas o solicite la parte; y,
 3. Concluido el término de prueba expedirá la resolución pertinente.
- Es necesario señalar que la resolución del Ministro será de última instancia administrativa.

Es importante considerar que con la finalidad de ser lo más equitativos posibles, el legislador ha considerado que dentro de los parámetros de juzgamiento se tenga en cuenta la naturaleza de la infracción, los antecedentes del infractor y los perjuicios causados a los interesados o clientes, sin embargo, no existe norma alguna que pueda medir la naturaleza de la infracción o el perjuicio causado al cliente, dentro del cual no solamente estará el daño material, fácilmente determinable, sino el daño moral, determinado por la frustración que este experimenta por sus “vacaciones arruinadas”.

Otro problema de la norma es que no pone un tiempo máximo dentro del cual se deberá citar al establecimiento turístico infractor, que no debería exceder de 48 horas, así como tampoco el tiempo en el que deba contestar el denunciado, aún cuando se menciona el período de prueba.

En la práctica, una denuncia que bien podría resolverse en máximo quince días, es generalmente atendida en meses y hasta años. Por ello, actualmente la alternativa que se ha optado es remitir todas las causas a la Unidad de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes de la Fiscalía, lo cual no es acertado ya que esta debería conocer únicamente causas penales como las establecidas en los Capítulos XII “*Del Tráfico ilegal de Migrantes*”; y, XIII “*De ciertos delitos promovidos o ejecutados por medio de actividades turísticas*” del Código Penal.

1.4.1. De los instrumentos de sanción previstos en la Ley

Al hablar de los instrumentos de sanción de la actividad turística, nos remitimos a aquellos instrumentos de carácter general establecidos en el art. 52 de la Ley de Turismo y que son:

a. Amonestación escrita, en caso de faltas leves;

Al hablar de faltas leves nos estaríamos remitiendo a lo establecido en el art. 29 del Código Civil que habla de la culpa leve es decir cuando haya faltado diligencia o cuidado ordinario o mediano en el Agente de Viajes para la ejecución del contrato de turismo.

b. Ubicación en la lista de empresarios incumplidos, en caso de faltas comprobadas, graves y repetidas;

Inicialmente el constar en un lista de empresarios incumplidos no constituye un elemento amedrentador para evitar perjuicios al turista, adicionalmente habla de faltas graves y repetidas, sin embargo tampoco hay un parámetro que determine que una falta sea grave, esto quedaría a criterio del funcionario del Ministerio que sancione, ya que en la práctica, para el turista puede ser tan grave el cambio de itinerario como el uso de un tipo de transporte distinto al contratado.

Creemos que el Reglamento debería prever este tipo de situaciones, por otro lado debería especificarse que las faltas “repetidas” no se referirán necesariamente a la misma infracción como podría interpretarse, sino a la reincidencia de cualquier falta que haya perjudicado a algún consumidor de servicios turísticos.

c. MULTAS, El Ministerio de Turismo impondrá las siguientes multas de manera gradual y proporcional de acuerdo a la falta cometida.

Multa de USD \$ 100 a USD \$ 200 a quienes no proporcionen la información solicitada por el Ministerio de Turismo y no exhiban las listas de precios.

Esta sanción debería determinar que la información sea entregada en el tiempo requerido, pues en ocasiones, cuando existe algún proceso iniciado contra algún establecimiento turístico la información es entregada fuera de tiempo, es aceptada y el proceso se prolonga por meses.

Respecto de las listas de precios, en el caso de las Agencias de Viaje, estos no son exhibidos necesariamente pues variarán en muy poco entre una Agencia y otra, de hecho estas lo hacen más por promoción que por disposición legal y a quienes no lo hacen no se les ha aplicado sanción alguna, este es un requerimiento encaminado más a establecimientos de alimentos y bebidas.

Dentro de este literal, debería incluirse también el caso de que el establecimiento turístico presente una documentación falsa o adulterada al Ministerio de Turismo o entidades oficiales que la soliciten como podría ser la Cámara de Turismo a través del órgano respectivo, sin perjuicio de otras acciones judiciales que podrían derivarse de estos actos.

Multa entre USD \$ 1000 y USD \$ 5000 que se regularán de manera gradual y proporcional a las personas que incumplan normas de calidad, no cumplan los contratos turísticos o infrinjan las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

En caso de reincidencia la multa impuesta podrá duplicarse.

Consideramos que la multa debería ser un valor único, que bien podría ser el 40% del valor del paquete turístico vendido para el caso de incumplimiento de normas de calidad o de contratos turísticos, y adicional a esto, determinar en razón del precio o el coste que el mercado atribuya a esas conductas un valor sancionatorio adicional que bien podría fluctuar entre un 20% o 30% del precio según la naturaleza e importancia del daño producido.

En esta sanción debería incluirse también los casos en los que el Agente de Viajes brindará una información engañosa respecto de la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos que de él surgen a favor del consumidor a más de las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas.

Es importante señalar que el Reglamento debería establecer el destino de los fondos que se generarían de la imposición de multas que bien podríamos sugerir se destine a la promoción turística.

CLAUSURA, es un acto administrativo mediante el cual, el Ministro de Turismo por sí o mediante delegación dispone el cierre de los establecimientos turísticos. Dictará esta medida en forma inmediata cuando se compruebe que se está ejerciendo actividades turísticas sin haber obtenido las autorizaciones a las que se refiere esta Ley.

Igualmente dispondrá la clausura cuando se reincida en las causales señaladas en las letras a), b) y c) de este artículo.

Creemos que previo a la clausura debería procederse a otro tipo de sanciones, sobre todo a establecimientos que están funcionando, como la suspensión de la Licencia Anual de Funcionamiento o de ejercer la actividad turística por un período de tiempo que podría oscilar entre uno y cinco años.

Respecto de Agencias reincidentes, no sólo debe ir la sanción al establecimiento, sino sobretudo al representante legal del mismo, a quien también debería sancionársele con una prohibición igual, que deberá ser difundida por todos los medios, ya que lo que sucede en la práctica es que cierran la Agencia infractora y abren otra nueva con otro nombre dirigiéndolas ellos mismos y realizando estafas en cadena.

CÁPITULO II LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES EN EL DERECHO COMPARADO

Dentro de la regulación jurídica de la actividad turística en el derecho comparado, hemos considerado en este estudio, básicamente dos ordenamientos jurídicos:

- a. La legislación española estatal y autonómica; y,
- b. La legislación argentina en consideración a la legislación de los países latinoamericanos.

En el primer caso, podemos afirmar que la experiencia turística en este país ha sido considerable dentro del sector, y en varias ocasiones un modelo por seguir no sólo en los distintos aspectos que engloba la actividad turística, sino también en el ordenamiento jurídico que la regula.

En materia turística la legislación española está integrada por disposiciones legales y reglamentarias, que son de origen comunitario como los Reglamentos y Directivas, así como estatal y autonómico (específicamente los emitidos por entidades locales y municipios que generalmente regulan aspectos relacionados con la promoción del turismo o el otorgamiento de “licencias de apertura”, entre otros.). No cuenta con tratados internacionales que puedan

aplicarse globalmente al turismo, sin embargo, si se acoge a la normativa internacional sectorial que tiene incidencia dentro de la actividad turística como por ejemplo en materia de transporte,²⁶ o de viajes combinados. Mas adelante, revisaremos en este capítulo normas relativas a las Agencias de Viajes en España.

Respecto de la legislación turística argentina, los tratadistas afirman que ha evolucionado prácticamente durante la última década, período durante el cual el turismo ha ido consolidándose como una importante fuente de ingresos en la economía de este país por ser un generador de divisas, de hecho, sus políticas actuales están encaminadas a promover un turismo sustentable que cuente con un sistema jurídico suficiente que lo respalde.

Debemos reconocer entonces que pese a que el interés de juristas e investigadores al respecto, es reciente, no es equivocado afirmar que su conocimiento sobre el tema es mayor al nuestro, de hecho, cuentan con el respaldo de una jurisprudencia bastante amplia que les ha permitido evidenciar las necesidades que el ejercicio de la actividad turística demanda.

Actualmente el ordenamiento jurídico argentino cuenta con varias leyes, decretos y resoluciones que regulan el turismo, no obstante, refiriéndonos

²⁶ La legislación del contrato de transporte de pasajeros no está regulado en un único cuerpo legal, sino que la normativa aplicable depende del medio utilizado (aéreo, marítimo y terrestre) y del carácter nacional o internacional del transporte, por ejemplo el régimen jurídico del contrato de transporte de viajeros realizado por vía aérea de carácter internacional, es el Convenio de Varsovia para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional de 12 de octubre de 1929.

específicamente a las Agencias de Viajes nos remitiremos básicamente a la Ley 18.829 y al Decreto 2182, normas que analizaremos a lo largo del capítulo, sin dejar de remitirnos a otros instrumentos legales de ser necesario.

2.1. Decreto 271/1988 que regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes en España

Dentro del derecho español, las Agencias de Viajes, a diferencia del resto de empresas que desarrollan la actividad turística en general, han estado sometidas a un “estricto estatuto jurídico-administrativo” desde la promulgación de su primer Reglamento mediante Decreto de 19 de febrero de 1942, a partir del cual las reformas que han surgido únicamente se han encaminado a adaptar el ordenamiento jurídico a las exigencias del Sector.

Sin embargo, con la finalidad de atender todos los requerimientos dentro de una reglamentación estatal óptima, y previo un acuerdo entre las distintas Administraciones Turísticas de 7 de octubre de 1987 en Madrid, se promulgó el Real Decreto 271/1988 de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes con carácter general; y, posteriormente, la Orden de Desarrollo de 14 de abril de 1988 por la que se aprueban las normas reguladores de las Agencias de Viajes.

A manera de síntesis precisaremos a continuación varios aspectos de importancia dentro de este ordenamiento jurídico en la regulación de las actividades de las Agencias de Viajes.

El Real Decreto en mención, al igual que nuestra reglamentación, faculta únicamente a las personas jurídicas a realizar actividades de agenciamiento señalando en su art. 1 que

Tienen la consideración de agencias de viajes las empresas que, en posesión del título-licencia correspondiente, se dedican profesional y comercialmente en exclusividad al ejercicio de actividades de mediación y/o organización de servicios turísticos, pudiendo utilizar medios propios en la prestación de los mismos.

Respecto de las actividades propias de las Agencias de Viaje, esta legislación distingue entre aquellos servicios de prestación exclusiva de las Agencias y aquellos que no lo son, estos últimos ejecutados conforme a la normativa aplicable a cada caso.

En el primer grupo han incluido la mediación en la venta de tickets o reserva de plazas en cualquier medio de transporte, alojamiento u otros servicios turísticos; organización y venta de paquetes turísticos y de un conjunto de servicios por períodos inferiores a 24 horas sin incluir alojamiento; y, la representación de Agencias nacionales o extranjeras.

En el segundo grupo se han considerado otro tipo de actividades accesorias como la información y difusión turística; cambio de divisas; venta y cambio de cheques de viaje; expedición y transferencia de equipajes; formalización de pólizas de seguro de asistencia en viaje; alquiler de vehículos con o sin conductor; reserva, adquisición y venta de entradas a espectáculos, alquiler de equipos para la práctica de ciertas actividades turísticas; fletar medios de transporte; y, cualquier otro servicio turístico complementario.

Respecto de la clasificación de las Agencias de Viajes, este Real Decreto reconoce únicamente dos tipos: mayoristas y minoristas, aceptando la dualidad mayoristas-minoristas.

Dicha norma no ha incluido a las “operadoras” pues fusiona las actividades de estas dentro de las mayoristas a las que inclusive denomina también turoperadoras, en efecto, a diferencia de nuestra legislación, por ejemplo, únicamente enuncia la venta de paquetes turísticos, sin definir si serán del exterior o nacionales como lo hace nuestro Reglamento.

Respecto de los requisitos necesarios para adquirir la correspondiente autorización de funcionamiento a través del “título-licencia”, las exigencias no tienen mayor diferencia respecto de nuestra normativa, pues se exige acreditaciones personales de sus integrantes, constitutivas de la empresa, arrendatarias del establecimiento y otras referentes a su denominación.

Sin embargo, el art. 5 de este Real Decreto español agrega también un requisito fundamental previo al otorgamiento del título–licencia, que no incluye nuestra legislación: la fianza, cuyo objetivo central es que la Agencia de Viajes responda por el cumplimiento de las obligaciones generadas producto de la prestación del servicio ofertado.

Al respecto considera dos alternativas:

- a. **La fianza individual** que puede ser a través del ingreso en la Caja General de Depósitos, un aval bancario, una póliza de caución o un título de emisión pública a disposición de la Administración Turística competente y por una cuantía de 20.000.000 pesetas para las Agencias de Viaje mayoristas, de 10.000.000 pesetas para las minoristas y 30.000.000 pesetas para las Agencias duales, es decir que sean mayoristas – minoristas. Este valor cubre únicamente la apertura de seis establecimientos, en caso de ser más la cuantía deberá ser incrementada; y,
- b. **La fianza colectiva** que es aquella que se realiza con la participación voluntaria de las Agencias de Viaje en un fondo solidario de garantía a través de asociaciones legalmente constituidas, por un valor que será el equivalente al 50% de la suma de las fianzas individuales que debieran

constituirse según el tipo de Agencia y en los montos previstos en el literal anterior, teniendo como valor mínimo la cantidad de 400.000.000 pesetas por asociación nacional o regional. Esta fianza podrá constituirse bajo cualquiera de las modalidades establecidas para la fianza individual.

En caso de que cualquiera de estas fianzas llegara a ejecutarse, la Agencia, o la Asociación afectada deberá reponerla en el plazo de 15 días hasta que sea restituida la totalidad inicial de estas.

La Orden de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes exige además una póliza de seguro la que cubrirá cualquier riesgo de responsabilidad directa o subsidiaria, y abarcará tres tipos de responsabilidad: responsabilidad civil indirecta o subsidiaria; de explotación del negocio; y, por daños patrimoniales primarios. Evidentemente, esta póliza debe ser renovada permanentemente y estar siempre vigente.

Tanto la fianza como la póliza, constituyen elementos que protegen al consumidor de servicios turísticos. Estos requisitos constituyen un aporte a considerar que bien pueden agregarse a nuestra regulación, en la que no se cuenta con garantías económicas de las Agencias de Viajes previo a su funcionamiento, excepto la exigencia de cumplir con un valor mínimo correspondiente al activo real, que como lo mencionamos en el capítulo anterior, en la práctica no constituye un respaldo efectivo para el turista perjudicado.

Una de las normas a la que no podemos dejar de remitirnos es la Ley 21/1995 que rige los viajes combinados en concordancia con la Directiva 90/314/CE de la Comunidad Económica Europea, que hace referencia a los viajes, vacaciones, y circuitos combinados, que si bien se refiere específicamente a este tema, ha repercutido de alguna manera en todo el negocio de las agencias de viajes españolas y en la reglamentación de sus actividades a través de los reglamentos autonómicos que prácticamente han adaptado sus normas a esta Ley.

Dentro de nuestro análisis, podemos destacar en ella interesantes aspectos como los siguientes:

- a. Cumplimiento defectuoso del contrato de viaje iniciado: para este caso la legislación española reconoce el derecho que tiene el comprador de una cosa con vicios o defectos ocultos a obtener una disminución en el precio pagado, es decir, el derecho que tiene el turista a una disminución en el precio que debería pagar por el cumplimiento defectuoso del servicio turístico contratado, sin descartar la posibilidad que tenga de exigir la reparación de daños y perjuicios causados por esta ejecución defectuosa del contrato.

- b. Responsabilidad por daños y perjuicios: a diferencia de la regla general que exige el derecho común para tipificar esta situación, la Ley de Viajes Combinados (art. 11), no exige la concurrencia de culpa o negligencia de la actuación del organizador conforme lo afirma la jurisprudencia española.²⁷
- c. Responsabilidad Solidaria de los participantes de los viajes combinados, pero debidamente individualizada, de tal manera que ninguno de ellos responda por los daños y perjuicios ocasionados al consumidor de servicios turísticos por las acciones u omisiones del otro.
- d. Casos de exoneración de responsabilidad contractual: Esta norma ha previsto también situaciones en las que el Agente puede ser exonerado de su responsabilidad contractual, como en caso de acciones u omisiones propias del consumidor, de terceros extraños al viaje o de simples acontecimientos anormales e imprevisibles que impiden brindar el servicio turístico contratado en los términos acordados con el turista.
- e. Otros: tampoco ha dejado de considerar casos de daños resarcibles, tanto corporales como patrimoniales, de establecer una limitación de la cuantía indemnizatoria y de ratificar la nulidad de toda cláusula contractual exoneratoria por la que una Agencia pretenda evadir alguna responsabilidad.

²⁷ Auriolles, ob.cit., p. 154.

2.2. Ley 18.829 que regula las actividades de las Agencias de Viajes en Argentina

Al hablar del Agente de Viaje, la legislación argentina se ha mostrado menos restrictiva que la nuestra o la española, pues otorga la oportunidad de ser tales tanto a personas naturales como jurídicas, con o sin fines de lucro, que desarrollen actividades establecidas en el art. 1 de la Ley 18.829²⁸ ya sea de forma permanente, transitoria o accidental.

Nuestra legislación en cambio, permite únicamente a las personas jurídicas el convertirse en Agencia de Viajes, limitando aún más al segregar de entre ellas a las que no persiguen fines de lucro, según lo dispone el art. 7 de la Ley de Turismo vigente, que como ya lo comentamos, nos parece más acertado de acuerdo a nuestra realidad.

²⁸ ARTICULO 1.º - Quedan sujetas a las disposiciones de esta ley todas las personas físicas o jurídicas que desarrollen, en el territorio nacional, con o sin fines de lucro, en forma permanente, transitoria o accidental, algunas de las siguientes actividades:

- a) La intermediación en la reserva o locación de servicios en cualquier medio de transporte en el país o en el extranjero.
- b) La intermediación en la contratación de servicios hoteleros en el país o en el extranjero.
- c) La organización de viajes de carácter individual o colectivo, excursiones, cruceros o similares, con o sin inclusión de todos los servicios propios de los denominados viajes "a forfait", en el país o en el extranjero.
- d) La recepción y asistencia de turistas durante sus viajes y su permanencia en el país, la prestación a los mismos de los servicios de guías turísticos y el despacho de sus equipajes.
- e) La representación de otras agencias, tanto nacionales como extranjeras, a fin de prestar en su nombre cualesquiera de estos servicios.
- f) La realización de actividades similares o conexas a las mencionadas con anterioridad en beneficio del turismo, las cuales se expresarán específicamente en la licencia respectiva. Será requisito ineludible para el ejercicio de estas actividades, el obtener previamente la respectiva licencia en el Registro de Agentes de Viajes que llevará el organismo de aplicación que fije el Poder Ejecutivo, el que determinará las normas y requisitos generales y de idoneidad para hacerla efectiva.

Sin embargo, con la finalidad de evitar la competencia desleal y proteger al empresario turístico formal, la legislación argentina, en el art. 29 del Decreto 2182/72 del 19 de abril de 1972 señala que las entidades mercantiles sin fines de lucro son incluidas siempre y cuando los viajes y excursiones que realicen tengan relación directa con el objeto principal de la entidad y con carácter de fomento, estén dirigidas a sus asociados y familiares en primer grado o a personas estatutariamente autorizadas y no al público en general, acrediten contar con las condiciones técnicas así como con personal idóneo, y no busquen obtener una ganancia o lucro directa o indirectamente. Todo esto bajo la observación de la Dirección Nacional de Turismo.

En cuanto a las actividades de las Agencias de Viajes dentro de la legislación argentina, diremos que su objeto principal se centra básicamente en la organización e intermediación de viajes o ambas a la vez, sin descartar aquellas actividades conexas como la contratación de seguros por cuenta de empresas autorizadas que cubran los riesgos de los servicios contratados, venta de entradas para espectáculos públicos, deportivos, artísticos y culturales cuando constituyan parte de los servicios turísticos, la compra y venta de cheques del viajero y de cualquier otro medio de pago por cuenta propia o de terceros, así como representar a otras agencias nacionales y extranjeras, todo esto bajo la condición de que *“el volumen económico de estas operaciones no desvirtúe el objeto principal de la agencia de viajes”*, aclaración bastante

importante para evitar que dejen de cumplir el fin con el que fueron creadas y corran el riesgo de convertirse mas bien en intermediadoras de otras actividades económicas.

Dependiendo de las “tareas” que realizan, el Decreto 2182/72 ha dividido a las Agencias de Viajes en tres categorías:

1. Empresas de viajes y turismo: Realizan las actividades previstas en el art. 1 de la Ley 18.829 para sus propios clientes, para otras agencias del país o del exterior; o, para terceros.
2. Agencias de turismo: Al igual que las anteriores realizan todas las actividades establecidas en el art. 1 de la Ley 18.829 pero exclusivamente para sus clientes, incluyendo el turismo receptivo.
3. Agencias de Pasajes: Encargadas de la reserva y venta de pasajes en todos los medios de transporte autorizados o de servicios programados por las primeras y los transportadores marítimos y fluviales.

Esta clasificación es muy similar a la nuestra (mayoristas, operadores e internacionales), el problema aquí es que “propios clientes” no ha sido definido

por la legislación y bien podría considerarse como tales a cualquier persona que se acerca a contratar un servicio.

Otro aspecto interesante dentro de esta normativa, gira en torno a la Licencia de Funcionamiento, pues establece una especie de proceso de permisos o licencias previas que son otorgadas antes de la obtención de aquella que será definitiva, así lo señala el art. 5 del Decreto 2182:

- a. *Permiso precario: Otorgado a quienes proyecten instalar una agencia de cualquiera de los tres tipo mencionados previo al cumplimiento de los requisitos que se establezcan al respecto. Durará 6 meses y permite a la Agencia iniciar sus contactos comerciales pero sin atención al público. Este permiso puede ser renovado por un período igual de tiempo si se demuestra que estas gestiones requieren más tiempo.*
- b. *Licencia provisoria: Se concede cuando la Agencia está reglamentariamente en condiciones de iniciar sus actividades. Durará un año, pero a partir del otorgamiento de esta Licencia podrá abrir sus oficinas para atender al público.*
- c. *Licencia definitiva: Esta licencia es otorgada luego de que se ha cumplido un año previsto para la Licencia provisoria y previo la verificación de haberse concretado el cumplimiento de los requisitos que se establezcan*

para ello, principalmente de la constitución del fondo de garantía, al que nos remitiremos a continuación.

Esta legislación establece además un Fondo de Garantía que según el art. 6 de la Ley 18.829, tiene por objeto asegurar el buen funcionamiento de las empresas y proteger a los turistas, y adicionalmente la efectivización de las multas que deban cancelar las agencias que hayan incurrido en alguna infracción.

Esta garantía podrá ser constituida en dinero en efectivo, títulos del Estado, fianza bancaria (a favor de un organismo de aplicación que designe el Estado) o seguro sustitutivo o una garantía equivalente a juicio del Estado, pero siempre deberá mantenerse en los montos establecidos y que variarán según el tipo de Agencia y el lugar donde estén ubicadas²⁹, en caso de que por cualquier razón se viere afectado y disminuyera el monto de la garantía, deberá reponerse en el plazo máximo de treinta días, caso contrario se le suspenderá el permiso

²⁹ Decreto 2182, art. 6.- Las licencias se otorgarán previa constitución del fondo de garantía al que se refiere el Artículo 6º de la Ley 18.829 y que se fijan en las siguientes sumas para la ciudad de Buenos Aires y un radio de cuarenta (40) kilómetros medidos desde el kilómetro cero (0) determinado por la Dirección Nacional de Vialidad (Ley 11.658) y para las ciudades de más de quinientos mil (500.000) habitantes.

- a) Empresas de Viajes y Turismo: Cien Mil Pesos (\$ 100.000).
- b) Agencias de Turismo: Cincuenta Mil Pesos (\$ 50.000).
- c) Agencias de Pasajes: veinticinco Mil Pesos (\$ 25.000).

Estas garantías se reducirán para las ciudades del interior del país, con arreglo a la siguiente escala: - Hasta veinte mil. (20.000) habitantes, el diez (10) por ciento de la escala general precedente. - De veinte mil uno (20.001) a cincuenta mil (50.000), el quince (15) por ciento. - De cincuenta mil uno (50.001) a cien mil (100.000), el treinta (30) por ciento. - De cien mil uno (100.001) a quinientos mil (500.000), el cincuenta (50) por ciento. Para el caso de que una agencia tenga instaladas sucursales en distintas localidades del país se tomará como base para la constitución del fondo de garantía a la casa central o sucursal establecida en la localidad que cuente con mayor número de habitantes.

para operar, si tardare en hacerlo un período de seis meses, se procederá a la cancelación de la licencia y clausura del local .

Otra situación interesante que prevé esta legislación refiere a aquellos casos en que los operadores utilizan aeronaves en vuelos no regulares, para lo cual deben constituir una garantía por cada uno de los viajes organizados y a favor de los usuarios, la que les es reembolsada a los 30 días de finalización del mismo “siempre que con respecto al mismo no exista ninguna reclamación por parte de los usuarios o prestatarios de los servicios”

Refiriéndonos a la obtención de la Licencia de Funcionamiento, esta normativa exige que dentro de los requisitos previos a su obtención se exija, al igual que en nuestra reglamentación, la designación de un “idóneo” de turismo con título profesional, pero lo interesante de esta legislación es que establece la existencia de un Registro de idóneos que los califica previamente y los sanciona en caso de infracciones vinculadas a deficiencias técnicas o de contratación, aún más, el art. 7 del Decreto 2182 establece impedimentos por los cuales una persona no podrá desempeñarse como titular, director, gerente, responsable o promotor de una Agencia de Viajes, dentro de los que se incluye a aquellos que por autoridad competente hayan sido declarados responsables de irregularidades en el gobierno o administración de entidades públicas o privadas, lo cual disminuye el riesgo de que quienes hayan participado dentro del Sector

perjudicándolo ya sea a través de un simple incumplimiento de contrato o de una estafa, no lo vuelvan a hacer ni por medios propios ni a través de terceros.

Esta modalidad garantiza por una parte un servicio profesional de las Agencias, es decir una promoción adecuada de los destinos turísticos del país, así como de la información que se brinde al turista y en consecuencia de la calidad en general del servicio durante el tour; y por otra parte, cumple la función de generar permanentemente fuentes de trabajo y mantener cada una de las vacantes debidamente ocupadas, dando oportunidad a todos de acceder a ellas, pues las Agencias deben notificar al Registro el cese de funciones del gerente o responsable de la Agencia y acreditar su reemplazo inmediatamente, ya que la falta de este es una causal de suspensión para continuar operando hasta que se designe otro.

La normativa argentina regula también otros aspectos de interés en este análisis:

- a. Fija una estructura funcional mínima que debe cumplir una Agencia.
- b. Administrativamente da facilidad para la utilización de la palabra “turismo” en la denominación, a diferencia de nuestra legislación que exige una autorización previa, si optáramos por la alternativa argentina, en la

práctica nos ahorraríamos un trámite burocrático que nos implica un gasto económico y en tiempo.

- c. Al igual que la legislación ecuatoriana las Agencias tienen la obligación de llevar el Libro de Reclamos, pero además una copia autenticada por la Dirección Nacional de Turismo de la Ley 18.829 y del Decreto 2182, normas que deberán entregarse a cada cliente en copias a fin de que el turista conozca la protección legal de la que goza.
- d. Establece además los requisitos mínimos que deberá contener el contrato así como la obligatoriedad de mantener el precio fijado por la prestación del servicio.
- e. Algo interesante es que a través de un control de la comercialización de las Agencias, el Estado garantiza el cumplimiento de obligaciones de estas, especialmente respecto de la garantía, pues, previo a la venta de una de ellas, es un requisito contar con un certificado de libre deuda de la Dirección Nacional de Turismo, el mismo que durará 10 días hábiles, caso contrario, de existir alguna obligación pendiente, el comprador deberá pagarla en máximo 48 horas desde su percepción.
- f. La Dirección Nacional de Turismo, exige además que las Agencias envíen hasta el 31 de diciembre de cada año el programa de viajes que

- proyectan para el siguiente año, lo cual consideramos es muy acertado ya que renovará la actividad turística en general, permitirá una buena evaluación y proyección de la misma y facilitará el determinar el estado de una Agencia pudiendo prever posibles cierres oportunamente, impidiendo que se sature la oferta y se promueva una competencia equitativa.
- g. Por otro lado tampoco se ha pretendido dejar desprotegido al Agente de Viajes, por ello han previsto expresamente el cobro del 40% del valor de los servicios como anticipo para la realización de todas las gestiones necesarias que implican un viaje todo incluido.
- h. Evidentemente también regula los casos de desistimiento los cuales se sujetarán al reembolso establecido en el contrato permitiendo que la Agencia pueda deducir para ella el 10% de este; de igual forma establece que en caso de que exista un valor en dinero que deba ser reembolsado al turista como consecuencia de no haber utilizado los servicios contratados, dicho reembolso deberá realizarse en un período máximo de 10 días luego de recibida la liquidación del prestador del servicio.
- i. Permite la cesión de los derechos adquiridos por el contrato de servicios turísticos

Siempre que no se opongan a ello las prescripciones del transportista o del hotelero, y según las estipulaciones que a esos efectos se establecerán con anticipación, con expresa referencia a los plazos de antelación en que dicha sustitución puede realizarse. Si la cesión o

transferencia se opera en personas de diversas edades (mayores y menores), la agencia podrá establecer diferencias de precios. Lo mismo podrán hacer los clientes en el caso de que corresponda una devolución por saldo a su favor. En todos los casos de cesión o transferencia, la agencia de viajes tendrá derecho a solicitar un sobreprecio de hasta el diez (10) por ciento.

- j. Considera algunas causas por las cuales una Agencia podría cancelar un viaje individual o un tour, estableciendo básicamente los casos fortuitos o de fuerza mayor, como en caso de que el prestador de servicios contratado no pueda brindarlos debido a una alteración de las tarifas o un incremento considerable en el precio por una alteración en el tipo de cambio de moneda.

- k. Algo importante que define el Decreto 2182 es la regulación expresa que establece la relación contractual que surge entre las Agencias de Viajes con los prestadores de servicio de alojamiento y con los transportistas, disminuyendo así los inconvenientes que surgen entre estos sectores de la actividad turística vinculados tan estrechamente.

2.3. El Código Ético Mundial para el Turismo

Como acertadamente lo señala Francesco Frangialli, ex Secretario General de la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Código Ético Mundial para el Turismo es un instrumento que “crea un marco de referencia para el desarrollo responsable y sostenible del turismo mundial al alba del nuevo

milenio”, convirtiéndose en una herramienta necesaria para establecer “las reglas de juego” para todos los actores del turismo, es decir, para los destinos, gobiernos, operadores y promotores, agentes de viajes, empleados y viajeros, ayudando a minimizar los efectos negativos que el turismo pudiera acarrear en el ámbito social, jurídico, económico, ambiental o en el patrimonial cultural.

El art. 54 de las Disposiciones Generales de nuestra Ley de Turismo también lo ha considerado así, y ha incluido al Código como una norma supletoria, señalando que *“en lo que no estuviere previsto en esta Ley, y en lo que fuere aplicable se observará el Código Ético Mundial para el Turismo, aprobado por la Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile”*

Por ello hemos considerado necesario hacer una breve referencia a sus disposiciones y partiremos señalando que estructuralmente el Código se divide básicamente en dos partes en base a las cuales realizaremos este análisis.

PRIMERA PARTE

La primera parte comprende los nueve artículos iniciales en los que están contenidas disposiciones para los distintos actores de la actividad turística.

El art. 1, por ejemplo, ha considerado la contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades destacando que

la actividad turística deberá organizarse acorde a las tradiciones, leyes y costumbres de las regiones y países receptores así como respetando sus leyes y costumbres.

Adicionalmente destaca la importancia de que tanto la comunidad como el profesional que recibe al turista, cuente con información suficiente respecto de su forma de vida, gustos y expectativas.

Sin embargo, lo más importante es el numeral 4 de este artículo, que refiere la obligación de las autoridades respecto de la protección del turista, y señala:

Las autoridades públicas tienen la misión de asegurar la protección de los turistas y visitantes y de sus bienes. En ese cometido, prestarán especial atención a la seguridad de los turistas extranjeros, por su particular vulnerabilidad. Con ese fin, facilitarán el establecimientos de medios de información, prevención, protección, seguro y asistencia específicos que correspondan a sus necesidades. Los atentados, agresiones, secuestros o amenazas dirigidos contra turistas o trabajadores del sector turístico, así como la destrucción intencionada de instalaciones turísticas o de elementos del patrimonio cultural o natural, deben condenarse y reprimirse con severidad, de conformidad con la legislación nacional respectiva.

Otros temas que menciona, es el turismo como instrumento de desarrollo personal y colectivo, como factor de desarrollo sostenible, como factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad y como actividad beneficiosa para los países y comunidades de destino.

El art. 6 del Código es quizás, dentro de este estudio, el más importante, pues hace referencia a las obligaciones del Agente Turístico y manifiesta que

Los agentes profesionales del turismo tienen obligación de facilitar a los turistas una información objetiva y veraz sobre los lugares de destino y sobre las condiciones de viaje, recepción y estancia. Además, asegurarán la absoluta transparencia de las cláusulas de los contratos que propongan a sus clientes, tanto en lo relativo a la naturaleza, al precio y a la calidad de las prestaciones que les incumban como en caso de ruptura unilateral de dichos contratos por su parte.

En la actualidad, la información se mueve básicamente a través de la publicidad comercial, herramienta eje mediante la cual cualquier producto no sólo es colocado en el mercado, sino que además influye de tal forma en el consumidor que le lleva a la adquisición del mismo, sustituyendo, según el criterio de Gherzi, “las tratativas preliminares que caracterizaban al contrato clásico” agregando además que el usuario, inducido por estas “técnicas persuasorias o subliminares” contrata un servicio que generalmente difiere entre la información que se le dio y la prestación que realmente recibió.

Nuestra legislación consciente de este aspecto, también ha establecido importantes disposiciones en los capítulos III Regulación de la publicidad y su contenido y IV Información básica comercial de la Ley Orgánica de la Defensa del Consumidor, y específicamente, en el art. 6 señala que “*quedan prohibidas todas las formas de publicidad engañosa o abusiva, o que induzcan a error en la elección del bien o servicio que puedan afectar los intereses y derechos del consumidor*” sancionando el incumplimiento de esta norma con una multa de

\$1000 a \$4000 y la difusión rectificatoria de su contenido conforme lo establece el Art. 72 ibídem.

El numeral 2 del art. 6 del Código establece además que

En lo que de ellos dependa, y en cooperación con las autoridades públicas, los profesionales del turismo velarán por la seguridad, la prevención de accidentes, la protección sanitaria y la higiene alimentaria de quienes recurran a sus servicios. Se preocuparán por la existencia de sistemas de seguros y de asistencia adecuados. Asimismo, asumirán la obligación de rendir cuentas, conforme a las modalidades que dispongan las reglamentaciones nacionales y, cuando corresponda, la de abonar una indemnización equitativa en caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Se presume que el Agente de Viajes verificará previamente el estado de las instalaciones y servicios que oferta dentro de un paquete turístico, para lo cual verificará entre otros aspectos los de salubridad. Respecto a los seguros, nuestra reglamentación no les presta atención como un medio de garantía de protección al turista, en efecto, el literal i) del art.78 del Reglamento General de Actividades Turísticas únicamente lo menciona como un aspecto que puede ser o no desarrollado por la Agencia y no como una obligación que ésta debería tener conjuntamente con la oferta de sus servicios.

Respecto de la protección contractual no nos detendremos en este momento, pues hemos venido analizando algunos aspectos dentro de nuestra legislación referentes al tema, y haremos nuestras sugerencias en el siguiente capítulo.

A continuación el numeral 3 promueve la libertad y el desarrollo cultural de los turistas y expresamente dice que *“en cuanto de ellos dependa, los profesionales del turismo contribuirán al pleno desarrollo cultural y espiritual de los turistas y permitirán el ejercicio de sus prácticas religiosas durante los desplazamientos”*.

Este es un derecho reconocido en el numeral 8 del art. 66 del Capítulo VI de la Constitución Política del Ecuador, en el que se establecen los Derechos de Libertad y por el que se reconoce y garantiza a las personas: *“El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos”*.

Es importante recordar que el art. 9 ibídem reconoce a los extranjeros los mismos derechos que para los ecuatorianos, desde luego bajo ciertas limitaciones legales o constitucionales, y que ello permite dar cumplimiento a disposiciones como esta o las establecidas en los numerales del 1 al 3 del artículo 8 del Código Ético que hacen referencia a la libertad de desplazamiento turístico, aspecto que ha sido considerado por el numeral 14 del art. 66 de nuestra Constitución Política, y de la exigencia de que se proceda con ellos de la misma forma que con los nacionales del país de destino, lo cual ya lo mencionamos.

Otro aspecto importante que refiere el Código está en el numeral 4, al establecer que

En coordinación con los profesionales interesados y sus asociaciones, las autoridades públicas de los estados de origen y de los países de destino velarán por el establecimiento de los mecanismos necesarios para la repatriación de los turistas en caso de incumplimiento de las empresas organizadoras de sus viajes.

Este tipo de incidentes no lo establece norma alguna ecuatoriana, y menos aún está debidamente presupuestado. Sin embargo, creemos que sería necesario incluirlo, ya que el turista, a pesar de gozar de los mismos derechos que un nacional, se encuentra en una posición desventajosa, como ya lo hemos analizado, y regular este aspecto, sería una garantía acertada para el turista.

El numeral 5 del art. 6 ibídem hace referencia a la forma de manejar la información de la situación de un país en períodos de crisis y dispone que

Los Gobiernos tienen el derecho –y el deber– especialmente en casos de crisis, de informar a sus ciudadanos de las condiciones difíciles, o incluso de los peligros con los que puedan encontrarse con ocasión de sus desplazamientos al extranjero. Sin embargo, les incumbe facilitar esas informaciones sin perjudicar de forma injustificada ni exagerada el sector turístico de los países receptores y los intereses de sus propios operadores. El contenido de las advertencias eventuales habrá, por tanto, de discutirse previamente con las autoridades de los países de destino y con los profesionales interesados. Las recomendaciones que se formulen guardarán estricta proporción con la gravedad de las situaciones reales y se limitarán a las zonas geográficas donde se haya comprobado la situación de inseguridad. Esas recomendaciones se atenuarán o anularán en cuanto lo permita la vuelta a la normalidad.

Esto no ocurre en nuestro país, la información con la que contamos es primordialmente producto de los noticieros internacionales y no del cuidado que el Estado pone en la información que difunde a sus ciudadanos que quieren hacer turismo internacional, y más bien, hemos sido afectados por difusiones noticiosas poco cuidadosas que han perjudicado la imagen turística del país producto principalmente de la inestabilidad política y social más que de los eventos naturales como el caso de las erupciones volcánicas que se han dado en ciertas provincias del país, las que en realidad han afectado al turismo positiva más que negativamente.

Al respecto el numeral 6 del art. 6 del Código aclara el rol de los medios de comunicación y señala:

La prensa, y en particular la prensa especializada en turismo, y los demás medios de comunicación, incluidos los modernos medios de comunicación electrónica, difundirán una información veraz y equilibrada sobre los acontecimientos y las situaciones que puedan influir en la frecuentación turística. Asimismo, tendrán el cometido de facilitar indicaciones precisas y fiables a los consumidores de servicios turísticos. Para ese fin, se desarrollarán y emplearán las nuevas tecnologías de comunicación y comercio electrónico que, al igual que la prensa y los demás medios de comunicación, no habrán de facilitar en modo alguno el turismo sexual...

SEGUNDA PARTE

La segunda parte corresponde prácticamente al décimo artículo: “Aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo”, que ha considerado el rol de los agentes turísticos en la aplicación y control de los

principios establecidos en este instrumento legal, así como el reconocimiento que se debe dar a los organismos internacionales en las áreas de promoción y desarrollo turístico, protección de derechos humanos, medio ambiente y salud:

1. Los agentes públicos y privados del desarrollo turístico cooperarán en la aplicación de los presentes principios y controlarán su práctica efectiva.

2. Los agentes del desarrollo turístico reconocerán el papel de los organismos internacionales, en primer lugar el de la Organización Mundial del Turismo, y de las organizaciones no gubernamentales competentes en los campos de la promoción y del desarrollo del turismo, de la protección de los derechos humanos, del medio ambiente y de la salud, con arreglo a los principios generales del derecho internacional.

3. Los mismos agentes manifiestan su intención de someter los litigios relativos a la aplicación o a la interpretación del Código Ético Mundial para el Turismo a un tercer organismo imparcial, denominado Comité Mundial de Ética del Turismo, con fines de conciliación.

Pero es quizás, la parte más importante aquella que hace referencia a la solución de conflictos en base a una conciliación a través de un Comité Mundial de Ética del Turismo y que estará integrado por representantes de cada una de las regiones del mundo y de cada uno de los grupos de agentes del sector turístico: los gobiernos, el sector privado, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales, garantizando así una resolución equitativa.

CAPÍTULO III ASPECTOS QUE SE DEBEN CONSIDERAR PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS: SECTOR AGENCIAS DE VIAJES

Como hemos venido mencionando, el usuario o consumidor de servicios turísticos carece de conocimientos suficientes que le permitan establecer a ciencia cierta cuáles son sus derechos dentro del viaje contratado, pues generalmente tiene una idea distorsionada y confusa de ellos, debido a la ausencia de una legislación clara y específica respecto del tema, por lo que, al suscitarse conflictos, desconoce la manera de resolverlos quedando en él la impresión de ser “constantemente burlado en sus más elementales facultades”.

Esto es más evidente cuando consideramos que la “posición de poder” radica en la empresa que establece el marco dentro del cual se realizará el viaje, al amparo de un contrato de adhesión, el que en la práctica puede ser objeto de pequeñas modificaciones y que, como veremos más adelante, requiere una regulación específica dentro de lo que a turismo se refiere, a fin de dar una protección más efectiva a la parte menos favorecida.

La legislación actual, principalmente a través de la Ley de Turismo, ha centrado su atención en aspectos relacionados con la promoción turística, y aún

cuando ha buscado proteger al turista más que en otras ocasiones, existen varios aspectos que aún no han sido considerados.

Por ello, considero oportuno incluir dentro de esta investigación un capítulo que plantee sugerencias prácticas que puedan incluirse en la reglamentación de actividades de Agencias de Viajes, especialmente respecto de cualquier aspecto que afecte la finalidad del viaje turístico y genere algún daño reparable.

3.1. Ampliación de las regulaciones del ejercicio de la actividad turística acorde con las necesidades actuales del Sector

Las demandas del consumidor de servicios turísticos, durante los últimos años, han superado la tradicional forma de intermediación de las Agencias de Viajes, y han hecho necesaria su inmersión dentro de nuevos canales de distribución “on line” impulsados por el avance tecnológico y el Internet.³⁰

Los operadores que se utilizan actualmente son los sistemas informatizados de reservas (CRS) y los sistemas de distribución global (GDS),

³⁰ En el año 2001, la industria de viajes online representó para Europa y Estados Unidos entre el 30 y el 40% de las ventas totales a particulares manteniendo su tendencia creciente para el año 2002, en el que se incrementó en un 53% para Europa, hasta facturar 7.300 millones de euros, mientras que en los Estados Unidos se situó en torno a los 30.000 millones.

Baquía Inteligencia , Comportamiento de la industria de viajes online en 2002, 26/03/2003.

de hecho, su participación es de tal importancia, que juristas como Auriolés³¹ afirman que “ desde el punto de vista de la libre competencia en el mercado de los viajes turísticos, estos GDS dominan completamente la oferta y controlan la distribución”, lo que evidentemente deteriora la libre competencia en el sector, por lo que países más evolucionados jurídicamente en materia turística como España, han establecido un Código de Conducta que garantice “la limpieza y la neutralidad” de la actuación de los GDS y dentro de ellos, respecto del tráfico aéreo de pasajeros y trenes de alta velocidad así como de la transparencia de los precios.

En consecuencia, una de las deficiencias de la legislación actual radica en la falta de regulación de nuevas formas de intermediación, en las que se incluirían nuevos sistemas de distribución como las Agencias de Viajes virtuales y se normarían otros como los sistemas de reserva o distribución (*Amadeus* o *Sabre*), lo cual se hace urgente ya que pese a que inicialmente el acceso a estas Centrales de reserva independientes estaba limitado a las agencias de viajes, actualmente es accesible para cualquier usuario que teniendo acceso a internet, pueda hacer reservas en tiempo real de todos los servicios incorporados a la base de datos, por ello la necesidad de regularlas, dentro de las disposiciones reglamentarias que para el efecto se emitan, estableciendo parámetros de funcionamiento y protección al turista que accede a ellos.

³¹ Auriolés, ob. cit., p. 134.

Es necesario mencionar que la presencia de estas nuevas tendencias informáticas han generado posiciones contrapuestas respecto a su participación en el mercado turístico dentro del cual se mueven las Agencias de Viajes, pues varios consideran que podrían llegar a desplazarlas hasta su desaparición definitiva, ya que acercan cada vez más al productor de servicios y al consumidor final, sin embargo, otros consideran que no es así, y que por el contrario permitirá una mayor expansión del negocio y una mejora en la prestación del servicio con información y promoción oportuna.

De cualquier forma, no podemos ignorar la realidad de la actividad turística, y por el contrario, creemos necesario establecer parámetros dentro de los cuales pueda manejarse adecuadamente esta nueva forma de intermediación de las agencias, y que en la actualidad es una de las alternativas más utilizadas por el turista.

Consideramos que el Reglamento debería incluir un acápite en el que trate este tema, podría iniciar dando una clara definición de lo que es una “Central de Reserva” a fin de evitar que por sus funciones, sean confundidas con los otros tipos de Agencias de Viajes.

Para ello, hemos considerado una de las definiciones más completas dada por Adolfo Auriol, quien define a las centrales de reserva como aquellas

Empresas turísticas de intermediación que, a diferencia de las agencias de viaje, no pueden facturar directamente a los turistas por los servicios que presten, limitándose su labor profesional al desarrollo de meras tareas de intermediación o de puesta en contacto entre los proveedores reales de los servicios turísticos y las agencias de viaje.³²

Por lo general, toda acción de una Central de reserva va acompañada de la intervención de una Agencia de Viajes, ya sea porque ésta es la que se contactó con dicha Central haciendo una reserva en nombre y cuenta del cliente en algún establecimiento asociado a aquella, o porque la misma Central remite al cliente a la Agencia de Viajes para que sea esta última la que se ocupe de la parte contractual y sea quien suscriba finalmente el contrato turístico con el cliente y cobre el precio, como sucede en los casos de viajes combinados.

Sin embargo, existen ocasiones en que el contrato se formaliza directamente entre el prestador material del servicio turístico y el usuario final, sin la intervención de las Agencias, a través de reservas que hace la Central y por las cuales recibe una comisión o no.

Esto ocurre con las “Centrales de Reserva Hoteleras” creadas y gestionadas por ciertos establecimientos hoteleros independientes o integrados a cadenas hoteleras, y que afectan directamente al sector de Agencias de Viajes ya que no sólo funcionan como una racionalizadora y facilitadora de reservas de plazas de alojamiento, sino también de otros servicios propios de las agencias.

³² Ibid.

Esta manera de ejecutar el turismo no será modificada por una disposición que prohíba su práctica, pues sólo generaría nuevas alternativas para evadir la norma. Por el contrario, establecer parámetros de funcionamiento adecuados, pueden garantizar el trabajo armónico de los proveedores de servicios y las agencias, así como la prestación efectiva y segura del servicio para el turista.

En consecuencia, la disposición que se elabore deberán limitar la actividad de las centrales de reserva a la **intermediación y reserva exclusivamente de servicios propios y no de otros**, que podrían convertirse en un paquete turístico, producto que únicamente las agencias de viajes están facultadas para comercializar.

Por otro lado, considerando su participación cada vez más alta dentro de la actividad turística, sería acertado promover la creación de una Central de Reserva que cuente con el respaldo de las asociaciones gremiales del sector turístico empresarial, pues la exigencia de los requisitos legales de afiliación de sus miembros previo al funcionamiento del establecimiento a funcionar, garantizan en parte la seriedad del empresario turístico en el ejercicio de la actividad, de esta manera la afiliación a un organismo gremial ya no sólo sería un requisito administrativo, sino que cumpliría además una función más importante que es la de garantizar de alguna manera al turista la realización de

sus negocios con empresas debidamente autorizadas y no con agencias fantasmas.

3.2. Consideraciones al Contrato de Turismo de viaje combinado

Dentro de los contratos turísticos, el contrato de viaje combinado ha sido considerado el contrato turístico por excelencia, sin embargo, nuestra legislación no le ha dado la importancia que este tiene dentro del ejercicio de la actividad turística.

De hecho, el borrador del proyecto de Reglamento de Actividades Turísticas, ha incluido en su Capítulo III una Sección que hace referencia a las normas de operación de las agencias, dentro de las cuales ha tratado ligeramente el Contrato de Turismo.

Sin definirlo, inicia señalando las obligaciones que genera, y dice:

“Art. .- Contrato de Turismo.- En virtud del contrato de turismo la agencia de viajes se obliga para con el cliente, usuario o consumidor a proporcionar los servicios pactados o encomendados mediante el respectivo pago”.

Posteriormente, señala los tipos de contratos que pueden celebrarse entre las agencias y el usuario, que son los doctrinalmente reconocidos:

- a. *“De servicios” cuando se facilita al usuario uno o varios elementos aislados de un viaje o estancia;*
- b. *“De paquete turístico”, cuando se incluye un conjunto de servicios previamente programados y ofertados al público por un precio global, o proyectados a solicitud del cliente.*

Adicionalmente, hace referencia al momento del perfeccionamiento del contrato, que está determinado por la entrega del documento del servicio contratado: boleto, bono, boucher, entre otros, a la necesidad de que el precio, las condiciones y los servicios consten por escrito y a la posibilidad de la variación del precio previamente justificado.

Como se puede observar la regulación del contrato de turismo y específicamente del contrato de viaje combinado es bastante limitada, por ello, para nuestra propuesta, analizaremos la definición jurídica³³ que le ha dado la legislación internacional, la que incluye “la planteada” en el borrador del proyecto de Reglamento y que comprende cuatro elementos básicos:

- a. Combinación previa a cargo del organizador del viaje;
- b. Pluralidad de servicios turísticos;
- c. Duración mínima; y,
- d. Globalidad del precio

³³ “ La combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes elementos, vendida u ofrecida a la venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia:

- a) transporte,
- b) alojamiento,
- c) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado.”

DIRECTIVA DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, de 13 de junio de 1990 relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (90/314/CEE).

Cada uno de ellos comprende el cumplimiento de obligaciones para el agente de viajes, que aún cuando podríamos considerarlas tácitas, es necesario regularlas debido a que la actividad turística es reciente en nuestro país, y necesita eliminar la posibilidad de cualquier vacío legal que pueda dejar desamparado al usuario de servicios turísticos.

Respecto del **primer elemento**, considero que es necesario que el legislador determine expresamente que esta es una obligación que prevalece para cualquiera de las modalidades de viaje combinado que opte el turista,³⁴ pues en la práctica existe la tendencia a considerar que sólo en el tour colectivo la agencia asume una “obligación tácita de seguridad más amplia”, respecto del turista, garantizándole que durante el viaje, no sufrirá daño alguno ya sea de parte de los prestadores de servicios contratados o por desperfectos en la organización del viaje, mientras que en tour individual la Agencia de Viajes se convierte prácticamente en un “Centro de Información Turística” sin mayores obligaciones.

³⁴ a. Tour individual: En el que el organizador se compromete a proporcionar distintas prestaciones, por un precio único pero sin conducción directa del personal de la Agencia o guía turístico durante la ruta, el paquete implicará reservas de alojamiento y otros servicios conexos, pero el viaje lo realizará el turista individualmente y por sus propios medios, al estilo del “turismo mochilero”; y,

b. Tour colectivo: En este, se coordina el servicio y la asistencia del guía que no sólo conducirá al turista, sino que lo asistirá a lo largo del itinerario coordinando el conjunto de servicios que la Agencias se comprometió a prestar hasta el final del viaje, resolviendo cualquier problema que se presente en el transcurso, manteniendo la unidad del viaje en todas sus secuencias.

Podría especificarse dentro de la nueva reglamentación que ya sea que se trate de un tour colectivo o individual, las obligaciones organizativas de la agencia se mantengan, pues en cualquiera de las dos alternativas debe asegurarse que el viaje se realice en la forma, tiempo, modalidad requerida, reservas programadas, etc., ratificando así que el vínculo de responsabilidad entre la agencia y el turista es respecto de las funciones y obligaciones adquiridas contractualmente y no en relación a la modalidad de viaje combinado por el que este opte.

Respecto de la pluralidad de servicios turísticos, hemos mencionado que es necesario que confluyan al menos dos de ellos³⁵: alojamiento y transporte, sin embargo consideramos que el legislador debería especificar de mejor manera este aspecto, pues podría considerarse como viajes combinados a aquellos que no lo son por su naturaleza, como el caso de los viajes de “estudios al extranjero”, en los que el alojamiento se realiza en una vivienda particular y que aún más, deberían estar regulados por una norma específica que les brinde la protección que también este tipo de turistas lo demande como es el caso de la legislación española.

³⁵ Adolfo Aureoles, Introducción al Derecho Turístico, p. 140

“Así pues, el viaje combinado más común será el que comprende conjuntamente el transporte y el alojamiento. Ambas son, además las prestaciones principales- y hasta esenciales- de cualquier viaje combinado de tal manera que sin transporte o sin alojamiento no hay viaje combinado.”

Sin embargo, la definición de la Directiva de la Comunidad Económica Europea deja abierta la posibilidad de que exista viaje combinado aún cuando uno de los anteriores servicios falte, siempre y cuando se opte por un tercer servicio que sin ser accesorio al principal constituya una parte significativa del viaje combinado.

Respecto de la **duración mínima**, existe la tendencia de considerar lo que la Directiva de la Comunidad Económica Europea establece que la prestación del servicio, señalando que debe ser superior a 24 horas o incluir una noche de estancia, este es un elemento que el legislador no debe considerar, pues en la actualidad existen ocasiones en que el turista puede contratar los servicios de una agencia sin que estos duren más de 24 horas y tampoco incluyan una noche de estancia, como los paseos estudiantiles, y sin embargo, deben contar con la protección jurídica que tendría cualquier otro usuario de servicios turísticos que contrate servicios por períodos de tiempo más prolongados.

En cuanto a la **globalidad del precio**, diríamos que si bien no es una característica esencial para la configuración legal del viaje combinado. La Directiva de la Comunidad Económica Europea por ejemplo, en el último párrafo de la denominación de viaje combinado señala que “ La facturación por separado de varios elementos de un mismo viaje combinado no exime al organizador o al detallista del cumplimiento de sus obligaciones”, sin embargo, respecto del turista es quizás una de las más importantes, ya que como hemos mencionado, este contrata un paquete turístico o viaje “a forfait” buscando la satisfacción de todas las prestaciones en su conjunto, para él, no existen estas por separado, y por lo tanto no le preocupan sus costos individuales, sino su precio global, es decir, el valor total que paga por todo el paquete.

Considero que dentro de este elemento, es necesario que la autoridad competente disponga que los contratos de viajes combinados contengan las condiciones contractuales de los servicios que engloba el precio que por ellos está pagando el turista, incluyendo los impuestos, y aún aquellos valores que no sean parte del precio (por ejemplo tasas aeroportuarias o primas de seguros) de una manera clara y precisa tanto en la publicidad que difunda como en el contrato, dando cumplimiento así al derecho constitucional que tiene el turista no sólo de “*disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad*”³⁶, sino que previo a su elección, pueda contar con “*información adecuada y veraz sobre su contenido y características*”, conforme lo dispone el numeral 25 del Art. 66 de la Constitución Política del Ecuador.

Debe regularse, además, cuándo, cuánto y cómo se debe pagar el precio, pudiendo establecerse que sea un valor al momento de la firma del contrato y otro en plazos determinados en el mismo.

Al respecto sugiero además que aún cuando la premisa inicial sería que el precio del viaje combinado que se establezca en el contrato sea fijo, conforme también lo establece la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, respecto de los servicios turísticos se debería establecer taxativamente circunstancias en las que podría ser revisado ya sea para ser incrementado o disminuido y que, para seguridad del turista, deberán especificarse en el contrato, incluyendo además la modalidad que se utilizará para hacer los cálculos y los casos en los que será

³⁶ Artículo 52 de la Novena Sección de la Constitución Política del Ecuador.

aplicable, y que por lo general suelen estar relacionados con las tarifas de transporte.

Respecto de la posibilidad de incrementarse el precio del paquete turístico, considero que al igual que la legislación española, es necesario que se establezca una fecha límite³⁷ previa al viaje, para poder hacerlo, especificando además que luego de esta fecha, sería nula cualquier alza en los valores previamente acordados con el turista ya sea a través de una pro forma confirmada o del mismo contrato.

Hacer una propuesta respecto de la regulación del viaje combinado partiendo sólo desde su definición sería limitado, por ello, considerando además la compleja naturaleza jurídica del Contrato de Turismo en sí, hemos de hacerlo también respecto de sus tres etapas, en las que, la tutela del turista atraviesa niveles diferentes y que son:

1. Oferta del viaje combinado;
2. Contratación en si misma; y,
3. Etapa posterior a la suscripción del Contrato

³⁷ El art. 7 de la Ley de Viajes Combinados establece que el precio del viaje combinado que figura en el contrato será fijo, pero que, *“si se trata de revisarlo al alza, dicha revisión se realice, como mínimo veinte días antes de la fecha del viaje”*.

Oferta del viaje combinado

La publicidad comercial es quizás el instrumento más importante que el empresario turístico utiliza para ofertar sus productos en el mercado y concluir sus negocios jurídicos a través de una metodología de adhesión.

Podríamos afirmar que a diferencia de otro tipo de contratos, en la contratación turística, el usuario enfrenta una gran influencia que le induce a contratar, pero que en ocasiones podría contar con una información que difiera de la prestación o de las características del servicio contratado, de esta manera, es evidente que la publicidad que realizan las agencias, es para el consumidor una “oferta contractual” y como tal, la vincula obligacionalmente dentro de los términos manifestados en las propagandas anunciadas por estas.

En consecuencia, es necesario que se proteja la confianza precontractual que el usuario deposita en la información consignada públicamente por la agencia, es decir que se proteja lo que el derecho alemán ha definido como la “defensa del interés de confianza”, facultando al turista para exigir la celebración del contrato de acuerdo a la publicidad que le motivó a hacerlo.

Si bien el Capítulo IV de Ley Orgánica de Defensa del Consumidor establece el contenido de la información básica comercial de cualquier producto,

es necesario que en servicios turísticos las regulaciones sean más específicas que las establecidas, en los artículos 6 y 9 de esta norma, respecto a la claridad y veracidad de la información o la exhibición de sus precios, respectivamente.

Nuestra sugerencia aquí estaría encaminada a reglamentar el contenido mínimo de la información que contendría la propaganda publicitaria del producto turístico, evitando así posibles “estrategias engañosas” y garantizando al usuario que el conocimiento que tiene del paquete turístico que contrata sea acorde a la realidad, sobretodo porque en la práctica, como hemos mencionado, la influencia de la publicidad en el turismo es tal que hace que el posible turista contrate o no un servicio, aún cuando en la práctica no negocie nada y únicamente se adhiera según la información publicitaria que recibió de la oferta que le hacían.

Por ello, consideramos además que la norma debe ratificar el carácter vinculante del contenido de una publicidad con el contrato, lo que hace necesario que se establezca aspectos mínimos, no sólo de su contenido, sino también de la forma en la que debe hacérsela, por ello sugerimos que su contenido incluya al menos lo siguiente:

- a. El destino, la especificación de la categoría del transporte o el alojamiento que se utilizará en el tour, así como la posibilidad de realizar cambios en estas o cualquier otra prestación;

- b. El itinerario detallado;
- c. La cantidad de comidas que incluiría;
- d. El número mínimo de personas que se requerirá para hacer el tour así como la fecha límite para la reserva y el pago; y,
- e. El precio y la manera en la que se puede realizar dicho pago

Aún cuando la ley no lo señale, es preciso destacar que el deber de informar de la agencia no termina aquí, sino que se extiende a la etapa poscontracutal anterior al viaje, en la que deberá proporcionar toda la información de la fase de la ejecución del contrato, como horarios, conexiones, direcciones de representantes de la agencia en los lugares de destino, aspectos legales como visas o pasaporte, entre otros.

La contratación

La contratación de un viaje combinado es generalmente instrumentado a través de un contrato de adhesión, cuyo contenido es impuesto unilateralmente por la agencia al usuario de servicios turísticos, quien prácticamente tendría sólo la facultad de aceptarlo o no³⁸.

³⁸ Cecilia Weingarten, Contratación profesional, en Gherzi, Carlos, Responsabilidad Profesional, Astrea, Buenos Aires, 1995, pág. 41,52

“El cliente no tiene posibilidades de impartir instrucciones ni de modificar el viaje, que se encuentra previamente organizado. En este sentido, no hay un verdadero consentimiento sino que se asiente a aquello que se le propone”

De esta forma, en la práctica, los principios de igualdad y libertad de las partes dentro de la contratación son relegados a la teoría, por lo que se requiere de un tratamiento diferente y especializado que proteja los intereses del contratante más débil dentro del contrato turístico.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor ha reglado en parte este aspecto, pues de alguna manera regula la protección contractual del consumidor dentro de los contratos de adhesión, protegiéndolo, entre otros aspectos, a través del establecimiento de una lista de cláusulas prohibidas:

Art. 43.- Cláusulas Prohibidas.- Son nulas de pleno derecho y no producirán efecto alguno las cláusulas o estipulaciones contractuales que:

- 1. Eximan, atenúen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicios de cualquier naturaleza de los bienes o servicios prestados;*
- 2. Impliquen renuncia a los derechos que esta ley reconoce a los consumidores o de alguna manera limiten su ejercicio;*
- 3. Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor;*
- 4. Impongan la utilización obligatoria de un arbitraje o mediación, salvo que el consumidor manifieste de manera expresa su consentimiento;*
- 5. Permitan al proveedor la variación unilateral del precio o de cualquier condición del contrato;*
- 6. Autoricen exclusivamente al proveedor a resolver unilateralmente el contrato, suspender su ejecución o revocar cualquier derecho del consumidor nacido del*

contrato, excepto cuando tal resolución o modificación esté condicionada al incumplimiento imputable al consumidor;

- 7. Incluyan espacios en blanco, que no hayan sido llenados o utilizados antes de que se suscriba el contrato, o sean ilegibles;*
- 8. Impliquen renuncia por parte del consumidor, de los derechos procesales consagrados en esta Ley, sin perjuicio de los casos especiales previstos en el Código de Procedimiento Civil, Código de Comercio, Ley de Arbitraje y Mediación y demás leyes conexas; y,*
- 9. Cualesquiera otras cláusula o estipulación que cause indefensión al consumidor o sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres.*

Lo determinado en el presente artículo incluye a los servicios que prestan las Instituciones del Sistema Financiero.”

Si bien esta es una lista “indicativa” de las cláusulas abusivas, no podemos afirmar que esté completa, pues en materia de turismo podemos encontrar otras no tipificadas pero que podrían considerarse tales.

Aún cuando no pueda hacerse tampoco una lista exhaustiva de cláusulas abusivas en un contrato de turismo, creemos necesario que el legislador considere aquellas de uso frecuente y las regule adecuadamente o simplemente las prohíba expresamente:

- a. El establecimiento de un máximo de indemnización para casos de incumplimiento o cumplimiento parcial de las obligaciones contractuales adquiridas;

- b. Cláusulas que exoneran la responsabilidad de la agencia por daños en el equipaje. Si bien es una obligación más del transportador que de la agencia, siendo consecuentes con la estructuración del viaje combinado, siendo el transporte una de las prestaciones que esta ofrece, para el cumplimiento de su finalidad contractual, a criterio de la jurisprudencia francesa, y con la cual coincidimos, la agencia es también responsable de los daños que sufra el turista o específicamente su equipaje durante el transporte, esto evitaría el número de denuncias, generalmente verbales de robos de los que son víctimas los turistas que visitan nuestro país y viajan a través de transportes interprovinciales que no en pocas ocasiones “pierden” sus equipajes;

- c. Cláusulas que facultan al operador a modificar el itinerario, el alojamiento o cualquier otra prestación. Este tipo de cláusulas son muy frecuentes, pese a que son contrarias a las disposiciones de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, pues son una variación unilateral de las condiciones del contrato. Además, la doctrina ha considerado que carecerían de validez si a través de ellas se modifica significativamente alguna de las prestaciones del tour, por ejemplo el viaje en autobús en lugar de avión.

Sin pretender ser condescendientes en este aspecto, no podemos descartar que existiría una salvedad cuando las alteraciones fueran producto de factores excepcionales y ajenos al organizador o fueren alteraciones jurídicamente irrelevantes. Estos casos deberían estar puntualmente señalados en el derecho positivo.

En consecuencia, sería conveniente establecer un contenido mínimo del contrato de viaje combinado, al que deberán sujetarse las Agencias de viajes.

Etapas posteriores a la suscripción del Contrato

Como hemos venido mencionando, la mayoría de los problemas que enfrenta el usuario de servicios turísticos giran en torno a la incertidumbre del alcance de las obligaciones que asume el organizador dentro del viaje combinado, especialmente en su etapa de ejecución, pudiendo poner en riesgo la seguridad jurídica de la que goza.

En esta etapa, la protección del turista se encaminará básicamente al reconocimiento de su derecho a ser indemnizado económicamente por daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento o cumplimiento defectuosos de las prestaciones turísticas contratadas, buscando de alguna manera atenuar, en lo posible, los trastornos derivados de unas vacaciones “arruinadas”.

Al respecto, sería acertado considerar que tratándose de servicios turísticos, los daños reparables tienen que comprender no sólo los materiales, que hasta cierto punto podríamos decir que son de fácil acreditación y cuantificación, sino que además, a diferencia de otros servicios debe abarcar los “daños morales”, los que, en este caso, no siempre requieren como antecedente necesario la existencia de un daño patrimonial, del que más bien es independiente, y que en consecuencia, tampoco puede considerársele como patrón obligatorio para medirlo.³⁹

Otro aspecto que deberá ser considerado en esta etapa es la posibilidad que existe de modificar algún elemento esencial o no del viaje, previo a su iniciación, que desde luego no será respecto a su precio. Frente a esta posibilidad, debe expresamente dársele al usuario de servicios turísticos la posibilidad de resolver el contrato sin penalización alguna, dándosele la posibilidad de elegir entre el reembolso de los valores pagados o la realización de un viaje combinado de calidad equivalente, dejando la posibilidad de que si es de inferior calidad se le reembolse la diferencia, sin descartar una penalización que deberá asumir la agencia.

Sería interesante incluir también la posibilidad de que hasta una fecha determinada, el usuario de servicios turísticos, luego de la suscripción del contrato pueda, bajo ciertas circunstancias, como dificultades de salud, ceder su

³⁹ Capel.CC, Rosario, Sala I, 26-V-1969, Rep. L.L., XXV, pág. 444, sum 410: C1aCC;La Plata, Sala II, 24-III-1966, Rep.L.L., XXVIII, pág. 837, sum. 828 (Jurisprudencia Argentina).

reserva en el viaje combinado a personas que cumplan requisitos idóneos para ello, debiendo hacerlo en un tiempo mínimo de antelación al viaje, sin que ello represente un costo o riesgo para la agencia, la que debe recibir el pago por la prestación de sus servicios, y sin que tampoco, la transacción en sí misma, genere costos adicionales a fin de evitar que estos viajes sean comercializados por quienes no sean agencias de viajes. Sin embargo, ello implicará una adecuada coordinación con los demás prestadores de servicios turísticos, aunque no dejaría de ser una buena alternativa para el turista.

3.3. La necesidad de las garantías o fianzas de responsabilidad contractual de las Agencias de viajes

A diferencia de otro tipo de sectores de la actividad turística y económica en general, las Agencias de viajes requieren que el ejercicio de sus actividades estén económicamente respaldadas ante terceras personas.

Dentro de nuestra legislación, la Ley de Turismo así como el Reglamento General de Aplicación (Registro Oficial nro. 244 de 5 de enero de 2004 y reformado por el Decreto Ejecutivo No. 1511 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 5 de 31 de mayo de 2013) han omitido regulación alguna al respecto, actualmente contamos únicamente con lo dispuesto en el primer numeral del art. 143 del Reglamento General de Actividades Turísticas:

Art. 143 .- Solicitud para el caso de Agencias de viajes.- En el caso de agencias de viajes, a más de los documentos previstos en el artículo anterior, deberá presentarse los siguientes:

1. Justificación del activo real, mediante la declaración de responsabilidad efectuada por el representante legal de la compañía, y conforme lo que se indica a continuación:

a. Para agencias de viajes mayoristas, el equivalente a cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a setecientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda;

b. Para agencias de viajes internacionales, el equivalente a seis mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a un mil dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda; y,

c. Para agencias de viajes operadoras, el equivalente a ocho mil dólares de los Estados Unidos de América. Si tuviere más de una sucursal, deberá aumentar su activo real en el equivalente a un mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América por cada sucursal a partir de la segunda.”

Conforme lo manifestamos en el Capítulo I de esta investigación, consideramos que esta disposición no cumple el objetivo prioritario de proporcionar a los usuarios turísticos una “seguridad comercial y una garantía profesional” reflejadas tanto en la solvencia de la empresa que presta el servicio como a través de una verdadera “garantía”, pues como mencionamos, el “activo real” es una garantía ilusoria.

Por lo que para el cumplimiento de este fin, legislaciones como la española han establecido la figura de la “fianza”; sin embargo, creemos que

como alternativa a esta garantía no podrían utilizarse otro tipo de instrumentos idóneos como las pólizas de seguro de caución o un aval bancario.

Consideramos que donde el legislador debe poner especial cuidado, no es solo en las alternativas de garantía que establezca, sino en la operatividad y el procedimiento que las haga efectivas oportunamente, es decir al momento en que el turista deba ser indemnizado.

Es evidente que a diferencia de lo que establece el art. 143 respecto del activo real, la garantía que proponemos se exija a las agencias, no será únicamente un requisito para obtener un permiso de funcionamiento, sino que constituida para aquello, deberá mantenerse en vigor permanentemente mientras funcione la Agencia y hasta un período de tiempo posterior a su cierre, que bien podría fluctuar entre uno y seis meses, pues en este período aún podrían presentarse reclamos de turistas insatisfechos que demanden de la Agencia el cumplimiento de sus obligaciones indemnizatorias.

Por otro lado, esta garantía no debe limitarse a casos de reembolso de fondos depositados y a la repatriación del turista en los supuestos de quiebra o insolvencia del organizador y/o intermediario como lo sugiere el art. 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, sino que, lo más acertado será que responda a cualquier incumplimiento de las obligaciones

que la Agencia de Viajes adquiriera por la prestación de sus servicios, aún de intermediación, de esta forma la garantía no sólo cubriría casos de insolvencia o quiebra, sino de no ejecución de contrato.

Buscando proteger de mejor manera al turista, creemos que otra alternativa que tendría el reglamentador, es establecer una garantía operativa sobre el paquete turístico, especialmente para aquellos casos en los que el objetivo del viaje depende del buen funcionamiento de una maquinaria, por ejemplo si el destino turístico es las Islas Galápagos, en las que su recorrido necesariamente debe ser a través de un medio de transporte marítimo, y no puede ser reemplazado por ningún otro medio de transporte, en este caso, sería de gran importancia que la contratación del barco cuente con una garantía que respalde suficientemente cualquier desperfecto que el impida zarpar, esta podría tener una duración de hasta dos meses y ser reembolsada al Operador luego de este período y siempre que no exista reclamos en su contra.

Actualmente, la falta de seguridad jurídica, producto de la ausencia de una norma que obligue eficientemente a la Agencia de Viajes al cumplimiento de sus obligaciones contractuales, específicamente indemnizatorias, ha obligado al turista a incurrir en gastos superiores a los que incluye cualquier viaje combinado, pues se encuentra en la necesidad de contratar seguros privados que le protejan de posibles perjuicios.

A nivel internacional, la tendencia ha sido la contratación de dos tipos de seguros básicos, el de cancelación de viaje por parte del consumidor, lo cual no menoscaba su derecho de desistir del viaje contratado con derecho a reembolso de los valores abonados a la Agencia; y, el seguro de asistencia de viaje, que garantiza al beneficiario una “ayuda material inmediata” que prácticamente es una prestación económica o de servicios, aplicable en casos determinados, en nuestro país, hemos utilizado únicamente la segunda alternativa.

Si bien lo ideal sería que la Agencia contrate este tipo de seguros y los brinde como parte de sus servicios al usuario turístico, esto no es muy frecuente, de hecho, por lo general, los paquetes turísticos incluyen este servicio sólo cuando el país de destino así lo exige, como el caso de España que demanda de cada turista un seguro universal que incluya gastos para casos de enfermedad, accidente, muerte y repatriación.

3.4. Responsabilidades de las Agencias de Viajes frente al usuario de servicios turísticos

Fundamentándonos en el principio de buena fe establecido en el art.

1589 del Código Civil⁴⁰, podríamos afirmar que el producto ofertado por el Agente de Viajes lleva implícita la obligación tácita de seguridad de dicho gente a favor del turista. Por lo tanto no existiría mayor problema que regular, sin embargo, los inconvenientes que surgen el momento en que es necesario establecer el ámbito de responsabilidad de quienes participan en la operación cuando algo no salió conforme a lo ofertado.

Respecto a este tema, el art. 44 de la Ley de Turismo, al establecer la responsabilidad civil, en este caso, de la Agencia de Viajes, señala:

El empresario que venda o preste servicios turísticos de los detallados en esta Ley es civilmente responsable por los eventuales daños que cause a quien los utilice. Su responsabilidad llega hasta la culpa leve. Así mismo es responsable por los actos de negligencia de sus empleados; en el ejercicio de sus funciones vinculadas con la empresa que presta el servicio.

La responsabilidad de todos los integrantes de la cadena de fabricación y comercialización del servicio es sin duda la respuesta inminente que el legislador ha dado a los conflictos que surgen de los contratos “organizativos” como el Contrato de Viaje Combinado, esta disposición no es la excepción, de hecho, el legislador sólo ha ratificado el carácter solidario de la responsabilidad establecido en el art. 28 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en el que dispone que

⁴⁰ art. 1589.- Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan, no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella.

Serán solidariamente responsables por las indemnizaciones civiles derivadas de los daños ocasionados por vicio o defecto de los bienes o servicios prestados, los productores, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, quien haya puesto su marca en la cosa o servicio y, en general, todos aquellos cuya participación haya influido en dicho daño.”, desde luego sin perjuicio del derecho de repetición que tendría quien responde por dichas indemnizaciones sin culpa, aclarando que en caso de que se reclame la devolución de los valores pagados, “la acción no podrá intentarse sino respecto del vendedor final.

Sin embargo es necesario que el legislador sea más preciso en este tema, pues al hablar de responsabilidad solidaria entre agencias y prestadores de servicios, da al turista la facilidad de irse contra cualquiera de la cadena de producción, pero puede al final del camino no obtener el resultado indemnizatorio que se pretende como consecuencia del daño moral⁴¹.

La responsabilidad de las agencias, que tendría que recoger un nuevo Reglamento, debería ser entonces directa y objetiva, que cubra los daños ocasionados por terceros participantes en la ejecución de la prestación o por la intervención de las cosas, es decir que, siguiendo las reglas de las doctrinas modernas extranjeras, trataría al “viaje organizado o combinado” como un “producto turístico” al que se le aplica la responsabilidad objetiva de su fabricante (Agencia de Viajes Operadora) donde el consumidor contrata prácticamente el producto, y el “fabricante”, responde por todas las deficiencias que en el servicio pudieran presentarse.

⁴¹ El daño moral tiene naturaleza resarcitoria y para fijar su quantum es menester recurrir inexorablemente a criterios puramente matemáticos, ni siquiera es necesaria una estricta correspondencia con otros rubros indemnizables, que incluso pueden no llegar a existir. (CNFed. Contenciosa Administrativa Sala I. 25-VI-1991, “MNV y otro c/ Estado Nacional Policía Federal y otro”, Buenos Aires-Argentina)

En consecuencia, reglamentariamente se dispondría que las Agencias de viajes Operadoras, en su condición de organizadoras de viajes, respondan directa y objetivamente por el incumplimiento total o parcial de los servicios que el usuario hubiere contratado, independientemente de si fueron prestados por ellas directamente o contratados a terceros.

El art. 44 de la Ley de Turismo, ratifica además que la delegación que pueda hacerse a terceros no implica que el principal pueda desligarse de sus responsabilidades al momento en que surjan problemas producto de una prestación deficiente del viaje, independientemente del vínculo obligacional que los una.

En este aspecto, debemos considerar que el concepto de dependencia, conforme la moderna tendencia, ha sido notoriamente ampliado, y que entendido en un sentido amplio va más allá de toda idea de subordinación laboral, sino que puede ser jurídica, económica o técnica,⁴² conceptualización que debería ser incluida por el reglamentador, ya que al referirnos a viajes combinados se requiere de una normatización más detallada, pues no podemos olvidar que en el contrato de turismo, el operador recurre a los servicios de otra persona para conformar el paquete que ofertará al público, y que en consecuencia, no hace sino prolongar su propia actividad, pues se vale de instrumentos idóneos para el logro de sus objetivos.

⁴² Alberto Gherzi, Contrato de Turismo, Buenos Aires, Abeledo-Perot, Buenos, 2000, pág. 132

Respecto de la responsabilidad penal, si se han dispuesto las acciones que deberán tomarse en caso de que existan indicios de ella, estableciéndose en el inciso segundo del Art. 84 del Reglamento General de Aplicación de la Ley lo siguiente:

En caso de encontrarse indicios de responsabilidad penal sin perjuicio de la correspondiente denuncia del directamente afectado, el funcionario encargado del juzgamiento administrativo dentro del Ministerio de Turismo remitirá el expediente al correspondiente agente fiscal para el inicio de las investigaciones del caso.

De la exoneración de responsabilidad de la Agencia de Viajes

En esta sección, no podemos dejar de sugerir, que el legislador considere aquellas circunstancias que constituirían eximentes de responsabilidad de las Agencias de viajes, y que son propias de la actividad, las que podríamos enfocarlas básicamente en tres situaciones:

- a. **Por un hecho del turista:** El turista participa en el “evento dañoso”, por ejemplo a través de un problema de salud que le impida iniciar o continuar el viaje; o, cuando cae en una situación culposa incumpliendo alguna

disposición⁴³ como no presentarse en el lugar fijado para la salida del viaje.

Es importante, sin embargo, que el legislador recalque que dichas acciones u omisiones deben ser de “culpa exclusiva” del usuario, caso contrario, la responsabilidad de la Agencia no cesaría.

- b. **En caso fortuito o fuerza mayor:** Aquí nos referimos a acontecimientos imprevisibles, externos o ajenos a la actividad y ámbito de control de la Agencia, como por ejemplo una catástrofe natural. Si fuere un suceso “*razonablemente previsible*”, como el retraso de un medio de transporte, recaería dentro del riesgo propio o específico de la actividad de la Agencia, y en consecuencia sería considerado como un riesgo que debió prever y por lo tanto asumir todos los efectos que este hecho produzca.

El criterio al respecto es bastante riguroso, jurisprudencias como la argentina aplican aún esta posición para destinos en los que son frecuentes las luchas o la violencia armada, afirmando que “el

⁴³ Pilar De la Haza Díaz, El Contrato de Viaje Combinado, Madrid, p.246

El Supremo Tribunal de Justicia de Madrid del 7-VI-1995, excluyó la indemnización por daños a un turista que participaba de una excursión con guía y el turista, quien, apartándose de las instrucciones dadas al grupo se sale de la ruta prevista; “la modalidad del viaje” circuito aventura “que ofertaba la recurrente, como indica su nombre y se describe en las condiciones generales de contratación, exige de las personas que forman el grupo un comportamiento mínimo colectivo de respeto a sus integrantes y atemperado a las excepcionales circunstancias de convivencia, motivadas por la circulación del grupo fuera de itinerarios ordinarios. El buen comportamiento individual, por lo tanto, es esencial para el éxito del circuito”. (Fallo citado)

incumplimiento debido a esta causa o los daños que se deriven del viaje no son considerados imprevisibles”⁴⁴ y que por lo tanto, deben ser previstos por la Agencia al momento de la celebración del contrato.

En turismo, catalogar un acontecimiento como “caso fortuito” no es tan simple, por ejemplo, respecto a las huelgas, la jurisprudencia extranjera ha considerado que si son de los trabajadores de la Agencia, incluyendo de los “auxiliares”, no puede considerarse como caso fortuito, no así si es que la huelga es general, en cuyo caso recaería en un supuesto de fuerza mayor.⁴⁵

Sin embargo, existen hechos que suelen ser frecuentes en la ejecución del viaje, y en los que pese a sus características, no pueda invocarse sobre ellos “caso fortuito” o “fuerza mayor”, por ejemplo:

- El “Overbooking” o sobre reserva, es decir, cuando el agente vende un número de plazas superiores a las disponibilidades de una aeronave, de un establecimiento hotelero, etc., previendo de antemano que no todos los que reservan su viaje vayan a realizarlo efectivamente.

Hay quienes lo han catalogado como un caso de fuerza mayor, sin embargo, no coincidimos con esta posición ya que son situaciones que atañen a

⁴⁴ *Ibid.*, p. 253

⁴⁵ Alicia de León Arce, *Contratos de Consumo Intracomunitarios*, Madrid, Eurolex, pág. 329.
Sentencia del Tribunal Superior de España del 11 VII-1990 (AC 1990, No. 3.915, pág. 2658).

la vinculación contractual del prestador con la agencia que contrata, en efecto, *“el organizador de viajes está obligado contractualmente a proporcionar transporte y alojamiento en las condiciones pactadas, no siendo considerado como diligencia suficiente por su parte que hiciese todo lo posible para encontrar otro prestatario en un caso de overbooking”*⁴⁶

Aún más, en estos casos, la calificación de la conducta es relevante para estimar el alcance del resarcimiento, considerando que la sobreventa pone de manifiesto una “temeridad” en el obrar, agravante del incumplimiento contractual, pues constituye la inobservancia manifiesta de deberes inherentes a una conducta comercial *responsable, diligente y respetuosa* de los derechos de los pasajeros y extensivamente de sus intereses personales e individuales.

- También deberá considerarse aquellos casos en los que una prestación accesoria se convierte en principal y cuya imposibilidad de obtenerla frustra la realización del viaje, como por ejemplo la adquisición de entradas a un partido de fútbol.

- Inconvenientes económicos invocados por la Agencia operadora: aquí no es procedente invocar caso fortuito o fuerza mayor que impidan el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, pues la Agencia debería cubrir este

⁴⁶ “Tucker vs. Ota” (1986 CLY 383), Reino Unido, citado por DE LA HAZA DIAZ, Pilar, op.cit., nota 16, pág.236.

riesgo, sin considerar además que al momento de la excursión los contratos con los prestadores de servicios deben estar cancelados.

- Otro caso interesante hace referencia a los inconvenientes que suelen presentarse con los buques que se contratan para realizar cruceros, en los que los desperfectos mecánicos de estos han truncado el viaje de los turistas, aún esto debe ser previsible, ya que es muy frecuente, y la Agencia no podrá ser exenta de sus responsabilidades invocando fuerza mayor.

De todas formas, aquí lo procedente sería ejecutar la fianza que la Agencia haya constituido previo a la autorización de su funcionamiento a fin de garantizar al turista su derecho indemnizatorio, aún más ratificamos nuestra posición de que la norma exija una garantía técnica por cada tour.

c. Por el hecho de un tercero: Sería aquel en que el empresario no tiene obligación legal o convencional de responder, sin descuidar el hecho de que el Operador es responsable de la buena ejecución de las obligaciones que surgen de la relación contractual con el turista ya sea que las ejecute directamente o estén a cargo de terceros, además que en todos los casos responde por la correcta organización y funcionamiento del producto ofrecido.

Evidentemente, el reglamentador deberá aclarar que las acciones u omisiones deberán ser ejecutadas por terceros extraños al viaje y que dichos

acontecimientos sean imposible de preverse o superarse.

3.5. Obligaciones de las Agencias de Viajes frente al usuario de servicios turísticos

Tanto la Ley de Turismo como su Reglamento de Aplicación y el Reglamento General de Actividades Turísticas, no incluyen algún capítulo en el que hagan referencia a las obligaciones que adquirirían las Agencias de viajes para con el usuario a través de un contrato de turismo y específicamente de viaje combinado.

Dichas normas han establecido obligaciones más bien administrativas enfocadas al funcionamiento de la empresa y a sus obligaciones para con el Estado. Respecto del turista han considerado únicamente tres aspectos: la variación en los valores anunciados en los servicios, los casos de desistimiento de estos y la obligación de brindar a sus clientes la totalidad del servicio contratado, puntos que analizamos oportunamente en el Capítulo I, y sobre los cuales realizaremos a continuación nuestras sugerencias.

Refiriéndonos a la variación en los valores anunciados en los servicios, creemos que pese al principio de la inalterabilidad del precio, y a las posibilidades que ha previsto el art. 85 del Reglamento de Actividades Turísticas (fluctuación del tipo de cambio y modificación en las tarifas de transporte,

servicio y mínimo de participantes del viaje combinado), el legislador debe agregar expresamente la prohibición que la Agencia tendría de ceder total o parcialmente al usuario la comisión que deja de percibir de los otros prestadores por su participación.

Adicionalmente, deberá especificarse el procedimiento por seguir en cada uno de estos casos, incluyendo el tiempo mínimo para notificar al usuario de estos hechos y la exigencia de una penalización o indemnización para la Agencia a favor del usuario, cuyos montos o porcentajes deberán estar estipulados en el Reglamento, a fin de que esto no quede al arbitrio de la Agencia como sucede en la actualidad.

Legislaciones como la española han considerado dicha indemnización de acuerdo a porcentajes mínimos, ésta, por ejemplo señala, que *“en ningún caso podrá ser inferior al 5% del precio total del viaje contratado”* si el incumplimiento se produce entre los 2 meses y 15 días *“inmediatamente anteriores a la fecha prevista de realización del viaje; el 10% si se produce entre los 15 días anteriores, y el 25 % si es en las 48 horas anteriores.”*

Es importante ratificar que estas penalizaciones no obstan de ninguna manera a la posibilidad que tiene el turista de ejercer su acción para ser indemnizado por los daños y perjuicios que haya sufrido y que no estén cubiertos por estas indemnizaciones previamente establecidas.

Respecto del desistimiento nuestra legislación establece esta posibilidad únicamente para el turista y no para la Agencia, creemos que es necesario que se considere los casos en los que ésta podría también verse obligada a hacerlo:

- a. Cuando no se complete el número mínimo de personas que se necesitan para realizar el tour, siempre y cuando el Operador comunique oportunamente a los usuarios inscritos ya en el mismo, es decir con un tiempo mínimo previo a la realización del viaje, que podría ser de un mes y por escrito; y,
- b. En casos de fuerza mayor pero entendiéndose por tales *“aquellas circunstancias ajenas a quien las invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse, a pesar de haber actuado con la diligencia debida”*⁴⁷

Por otro lado, sería conveniente que si bien el consumidor tiene la facultad de desistir de los servicios en cualquier momento, conforme lo establece el art. 86 del Reglamento de Actividades Turísticas, es necesario que esta libertad se vea algo limitada a través del establecimiento de una penalidad en caso de que el consumidor cancele el viaje por cualquier causal que no fuera

⁴⁷ Artículo 8.3 de la Ley 21/95 de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados.

causas de fuerza mayor, adicionalmente debiendo pagar los gastos de gestión que tendrá que pagar por la preparación del viaje combinado.

Con esto no se pretende menoscabar su derecho, sino proteger también a la Agencia de abusos que pudieran afectar su actividad y repercutir en el desarrollo del turismo en general, por ello creemos que dicha penalidad podría también establecerse en porcentajes sobre el valor total del viaje y en función del tiempo en el que se desista respecto de la fecha de salida del mismo, siendo su valor mayor conforme se acerca más a esta fecha.

Respecto de la obligación de brindar la totalidad del servicio contratado, es importante que nos remitamos a la obligación nuclear del operador turístico, que es la de organizar las prestaciones que promete y tutelar su cumplimiento. Por ello, dentro del contrato en sí, la noción de incumplimiento presentará particularidades, ya que en este caso, es posible que ciertas prestaciones se cumplan y otras no, produciéndose en consecuencia, incumplimientos parciales⁴⁸. Esta obligación involucrará aspectos de ciertas responsabilidades que ya analizamos previamente., sin embargo, insistimos en que el regulador es quien debe establecer el monto de los valores a rembolsar al turista en caso de que este no pueda gozar de los servicios contratados.

⁴⁸ Ricardo Lorenzetti afirma que, conforme a las nociones generales, incumplimiento total es el que conduce a la frustración de la obtención de las ventajas perseguidas en el contrato, de modo que necesariamente afecta el viaje contratado, impidiéndolo o dificultándolo ostensiblemente, sin embargo, la mayoría de las situaciones conflictivas surgen frente a incumplimientos parciales, en los que el viaje se realiza pero con dificultades que impiden su pleno goce.

Remitiéndonos al borrador del Proyecto de Reglamento de Actividades Turísticas, encontramos que este establece tres obligaciones básicas para las Agencias de Viajes:

- a. *“En todo tiempo, facilitar al cliente la totalidad de los servicios contratados en condiciones y características establecidas y aceptadas por las partes, eximiéndole a la agencia de su obligación por fuerza mayor o caso fortuito a pesar de haber actuado con diligencia y previsión.” (Art..- Obligación – Sección 5 “De las normas de operación”)*
- b. Obligaciones relacionadas con la forma de prestar el servicio:
 - Hacerlo con *“diligencia, oportunidad, responsabilidad e idoneidad técnica y operativa”*;
 - Mantener a disposición de los clientes el “Libro de Reclamaciones”;
 - Incluir en toda correspondencia, documentación o publicidad el número de registro de turismo, el nombre comercial o razón social y categoría otorgada; y,
 - Elaborar el material publicitario de acuerdo a la realidad de la oferta.
- c. Obligaciones para con el Estado previo a la obtención de la licencia y respecto de posibles acontecimientos que pudieran darse durante el

funcionamiento de la Agencia (Art.- Obligaciones – Sección 6 “De las Obligaciones”):

- *Obtener Registro y Licencia Unica Anual de Funcionamiento;*
- *Proporcionar la información estadística que requiere el Ministerio de Turismo o los Municipios facultados;*
- *Comunicar el cese temporal que no podrá ser superior a seis meses, o el cese definitivo de la empresa;*
- *Comunicar al Ministerio de Turismo oportunamente las reformas que se hayan introducido en la escritura de constitución de la compañía;*
- *Solicitar autorización al Ministerio de Turismo para proceder al cambio de su denominación, nombre comercial o razón social;*
- *Comunicar oportunamente el cambio del representante legal; siendo imperativo que el sustituto posea las exigencias establecidas en este Reglamento;*
- *Solicitar la autorización al Ministerio de Turismo para el cambio del domicilio social de la compañía, como requisito previo a los tramites en la Superintendencia de Compañías; y,*
- *Comunicar oportunamente las cesiones total o parcial de las participaciones sociales de la compañía.*

Adicional a estas obligaciones, existen otras que consideramos no deben dejar de incluirse, tales como:

Asistencia y guiamento al turista durante la ejecución del contrato: esta es quizás una obligación inherente a la función de la Agencia de organizar y coordinar los diferentes servicios, sin embargo sería acertado que el legislador obligue expresamente a la Agencia que disponga de agentes en los diferentes destinos que incluya, a fin de garantizar al turista una asistencia permanente a lo largo de todo el viaje combinado, pues lo que el usuario adquirió fue un viaje y no una serie discontinua de servicios sin coordinación, de esta manera se daría cumplimiento a la función básica de la agencia de organización que integra su obligación.

Protección de la indemnidad del viajero: Esta obligación puede ser enfocada desde dos puntos de vista:

- a. La protección a la seguridad física del turista: a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, la seguridad se convirtió en uno de los factores claves para atraer la demanda turística, pues la tendencia actual del turista es escoger un destino seguro antes que un destino con riesgo para su integridad personal.

Es necesario que el legislador tutele el derecho del usuario de servicios turísticos a ser protegido frente a los riesgos que pudieren afectar su salud y seguridad física, conforme lo estipula el numeral

1 del Art. 4 de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor, para ello un aspecto que deberá atenderse adecuadamente es el tema de los seguros en materia turística.

Consideremos que pese a que el viaje combinado es uno, los seguros suelen estructurarse separadamente para cada servicio o tramo de turismo: para transporte (aéreo, marítimo y terrestre), para hospedaje (respecto de los bienes o la vida o lesión del turista) que prácticamente es un seguro de vida y lesiones, para situaciones en tránsito (esperas en aeropuertos, hoteles, o cualquier lugar en el que el turista dependa de la agencia para continuar su viaje), o seguros “flotantes” sobre bienes perdidos o personas lesionadas, caso contrario sería la Agencia la que asumiría la responsabilidad sin perjuicio de la responsabilidad del titular jurídico del espacio en el que se produzca el daño, como el hall de un hotel.

En materia de turismo, un problema con los seguros es que las aseguradoras, al contratar con las Agencias, mandatarias de los usuarios, desconocen por ejemplo el estado de salud real de los asegurados y cuando ocurre el problema relativo a este aspecto (muerte o problemas de salud), alegan la cláusula de enfermedad preexistente, sin embargo, el chequeo previo del turista es una

obligación de la empresa de seguros, y su incumplimiento no debería generar un eximente, por ello es necesario que expresamente se regule esta situación.

Ratificamos pues nuestra posición de que la legislación ecuatoriana debe establecer para las agencias la obligatoriedad del seguro, pues si bien algunos servicios como el transporte aéreo lo exigen, el turista debe contar con tal seguridad durante toda su travesía, sin que en ningún momento sea desamparado, la falta de regulación de este aspecto, es una falla que el reglamentador debe enmendar.

- b. Como consecuencia de la asistencia y guiamiento al turista durante la ejecución del viaje, la Agencia adquiere una obligación tácita de prestar seguridad como mencionamos, por la que se asegura al turista que no sufrirá daño alguno durante su travesía, pero, es necesario que el legislador establezca que esta obligación de indemnidad esté en estricta relación con cualquiera de las modalidades de viaje contratado (con o sin conducción de guía turístico).

Debe especificarse que dicha protección se extenderá aún a los casos en que por razones de fuerza mayor no imputable a la agencia, esta se vea obligada a suspender la continuación de los servicios una vez iniciado el viaje, obligándose a que en caso de presentarse alguna circunstancia que impida el cumplimiento del contrato, se tomen las medidas necesarias en interés y seguridad del viajero (Art. 10 Convenio de Bruselas) y no dejarlo librado a su suerte, por ejemplo ayudando al viajero en el retorno, informando a la Embajada respectiva o a sus familiares, etc.

Con esto ratificamos que si bien el caso fortuito opera como eximente de responsabilidad, ello no obsta para que el operador continúe estando obligado para con el turista para superar los efectos de dichos acontecimientos *adaptando su conducta a las específicas circunstancias del caso.*

Otra obligación que tiene la agencia es la de información y asesoramiento adecuado al turista, la que si bien ya ha sido considerada anteriormente, queremos insistir en que ella conste como una obligación expresa del operador pues este debe informar desde aspectos generales como pasaportes, visados o formalidades para el ingreso a un país, hasta aspectos muy particulares como los relacionados con la suscripción de un seguro o

teléfonos de la Agencia que le permitan contactarse con su personal en los países en los cuales está el usuario desarrollando el turismo.

Esta obligación implicará también, como ya lo señalamos anteriormente un contenido mínimo del contrato que contenga todas estas obligaciones. Adicionalmente creemos que no estaría demás que se disponga lo mismo respecto de la reserva de un viaje que sea “todo incluido”, tal como lo tiene la legislación argentina, entre lo que se destaca el establecimiento de plazos mínimos para realizar la confirmación o el desistimiento del viaje por cualquiera de las partes.

3.6. Sugerencias para la acción efectiva del Estado en la protección de los derechos del usuario de servicios turísticos

Conforme lo establece el art. 42 del Capítulo X: “*Protección al consumidor de servicios turísticos*”, de la Ley de Turismo, la defensa de los derechos del usuario de estos servicios corresponde al Estado a través del Ministerio de Turismo, dentro de los términos que han sido debidamente establecidos en la Constitución Política del Ecuador, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y la misma Ley de Turismo en mención.

A través de esta norma, se define además un proceso que el turista deberá seguir en caso de ver afectados sus derechos en la prestación de

cualquier servicio turístico, dicho proceso inicia con la presentación del reclamo al Centro de Protección al Turista a fin de lograr un arreglo “directo” al conflicto:

Art. 46.- Los usuarios de servicios de turismo podrán reclamar sus derechos y presentar sus quejas al Centro de Protección del Turista. Este Centro tendrá interconexión inmediata con la Policía Nacional, Defensoría del Pueblo, municipalidades, centros de Información Turística y embajadas acreditadas en el Ecuador que manifiesten interés de interconexión.

A través de este Centro de Protección al turista, se buscará la solución directa de los conflictos.

Un aspecto favorable de la norma es el establecimiento de una interconexión inmediata con entidades que van desde la Policía Nacional hasta las embajadas acreditadas en el Ecuador, que hasta cierto punto, constituyen un respaldo para el turista, pero que en varias ocasiones no cumplen el fin perseguido de ampararlo oportunamente y, si lo hace, es con recursos limitados.

Llama la atención la presencia de los Centros de Información Turística dentro de este grupo de entidades que tienen una participación activa en una etapa posterior al perjuicio provocado al turista, pues su rol es más bien en una etapa anterior, es decir informando y asesorando al turista de los derechos y procedimientos administrativos y legales a los que tendría derecho en caso de que recibiese la prestación de un servicio de una forma deficiente.

El tercer inciso del art. 81 del Capítulo I, Título V del Reglamento de Aplicación de la Ley de Turismo, señala además que “.... Estos centros de

información dirigirán al usuario, según sea el caso, a presentar las denuncias o demandas que procedan, ante los comisarios nacionales de Policía, intendentes de Policía, Policía Judicial, a los centros de Mediación y Arbitraje o a la Defensoría del Pueblo” , evidentemente este trámite no dista de lo que la costumbre había establecido, la única diferencia es el lugar al que se dirige el turista, pero el resultado continúa siendo el mismo, pues si para el ciudadano nacional es bastante engorroso iniciar un proceso para verse resarcido en los daños y perjuicios de los que ha sido víctima, más para el turista que se encuentra en una mayor desventaja por su desconocimiento, entre otros, de los aspectos jurídicos del país que visita.

Lo óptimo sería ejercer una acción a través de un procedimiento administrativo rápido, que inicie con la presentación de la denuncia sin firma de abogado, en un organismo como el Tribunal de Honor de las Cámaras Provinciales de Turismo, misma que inmediatamente, a través de cualquiera de los medios que disponga (internet, fax, teléfono, o personalmente), notifique a la Agencia con el contenido de la denuncia, a fin de que esta, en el plazo máximo de dos días laborables pueda contestar a las afirmaciones vertidas en su contra, y en caso necesario abrir la causa a prueba por un máximo de tres días laborables más, luego de lo cual, el Tribunal, una vez que realice las investigaciones pertinentes, debería resolver, en un máximo de tres días laborables en lo que determinará si la agencia es o no responsable de los

hechos o actos que se han presentado en su contra⁴⁹, y de serlo, previa autorización del Ministerio de Turismo, que sería la entidad encargada de conocer el informe y aprobarlo, efectivizar la garantía (tema que hablamos anteriormente) exigida para su funcionamiento, reembolsando inmediatamente al viajero el porcentaje correspondiente al perjuicio causado.

De esta forma el arreglo sería “directo”, y además casi inmediato, que es el fin que persigue el turista perjudicado, por su corta estadía y por la urgencia de ver resarcido el perjuicio del que ha sido víctima al ver sus vacaciones “frustradas”, por ello, consideramos que este proceso debería ser agregado y aún más establecerse un tiempo máximo para desarrollarlo como el sugerido, ya que este tipo de acuerdos podrían alargarse y a la final el turista verse obligado a tomar medidas mas severas luego de haber perdido un valioso tiempo y la estadía del turista en el país.

Es necesario que se aclare que la actuación de este Centro, no estará sometida a formalidades legales especiales pero sí responderá a principios de concreción, celeridad y eficacia, garantizando a las partes su integridad en su proceder, así como la posibilidad de que puedan manifestar su posición y presentar las pruebas de sus aseveraciones.

⁴⁹ Al respecto es importante señalar que el art. 82 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Turismo, considera dos parámetros de referencia para determinar la existencia de infracciones civiles, penales o administrativas:

- a. Las normas ecuatorianas, legales, administrativas o técnicas vigentes sobre la materia, y,
- b. La expresión del prestador de servicios contenida en la oferta

Como es evidente, y el ejercicio de la actividad lo ratifica, los conflictos no suelen solucionarse fácilmente, por ello, el legislador ha previsto la posibilidad de que el usuario de servicios turísticos pueda acudir a Centros de Mediación y Arbitraje o a la justicia ordinaria, para resolverlos, así el Art. 47 de la Ley de Turismo dispone:

Art. 47.- En caso de no resolverse los conflictos mediante la acción directa del Centro de Protección al Turista, el interesado podrá acceder a los centros de Mediación y Arbitraje que celebre convenios con el Ministerio de Turismo, para con sujeción en la Ley de Arbitraje y Mediación, intervenir en esta materia; o podrá acudir a la justicia ordinaria.

El inciso tercero del art. 83 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Turismo aclara que esta *solución alternativa de conflictos* se aplicarán únicamente bajo dos posibilidades:

- a. Cuando el prestador de servicios, (la agencia) y el cliente lo hayan estipulado formal y expresamente en el contrato de prestación de servicios; o,
- b. Cuando así lo resuelvan las partes de mutuo acuerdo una vez que ha sido trabada la litis.

Para esto, será necesario que se regule adecuadamente el Contrato de Turismo, al que ya nos referimos anteriormente, y que se establezca la obligatoriedad de celebrarlo, caso contrario, el turista continuaría desprotegido,

ya que por lo general la contratación suele ser verbal y sin mayor respaldo que un “ boucher” elaborado por la agencia e impreso como un documento cualquiera.

Consideramos que antes de llegar a los centros de Mediación y Arbitraje, debería tomarse como punto de partida aquello de lo cual ya disponemos, y que regulándolo de una manera adecuada, produzca el resultado pretendido. En efecto, nuestra sugerencia estaría encaminada a que se fortalezcan los Tribunales de Honor con los que cuentan actualmente ciertas Cámaras de Turismo, o a su vez, en coordinación con el Ministerio de Turismo se creen una especie de tribunales arbitrales que cuenten con el aval de esta cartera de Estado, a través del Subsecretario de Turismo o su delegado permanente, quienes podría presidirlos, y contando además, como Vocales, con un representante por el sector de las agencias de viajes y otro de alguna asociación de consumidores, a fin de que esto sea equitativo, ya que en la actualidad dichos Tribunales están integrados por representantes de asociaciones gremiales del sector turístico empresarial exclusivamente y esto podría repercutir en la equidad con la que se toman las decisiones.

Sin descartar la importancia de los centros de Mediación y Arbitraje nuestra idea es que posterior al éxito que se pudiera obtener con los Tribunales o las Comisiones antes referidas, estos pasen un centro de Mediación y Arbitraje especializado, en el que se establezcan procedimientos adecuados para

resolver las quejas o reclamos de los usuarios, en el menor tiempo posible, en no más allá de 60 días.

Como señala el art. 84 íbidem, el turista puede también acceder a la jurisdicción ordinaria *“bajo el alcance de la responsabilidad (aún la leve) establecida en el art. 44 y el resarcimiento de daños y perjuicios establecidos en el art. 45 de la Ley de Turismo”*, sin embargo en la práctica esto no se ha cristalizado. De hecho, no contamos con la jurisprudencia necesaria, por ello, a pesar de que la Ley establece esta posibilidad, esta no es una alternativa de uso frecuente por la rapidez que el turista busca en la solución de su reclamo.

Posteriormente, en el Capítulo II del Reglamento en mención, se han incluido los principios del procedimiento administrativo sancionatorio, en el que se aclara que los responsables de las infracciones son las personas naturales que a su nombre o en representación de una persona jurídica, ejecuten la actividad infractora, lo cual hace al empresario turístico responsable de sus actividades así como del personal que contrata, buscando que de esta manera el nivel del servicio que presta.

El art. 87 del Reglamento ha establecido, dentro de las sanciones de nuestro interés, las siguientes:

- a. La amonestación escrita para el caso de que las faltas sean leves (*literal* e);

- b. Inclusión en el lista de empresarios incumplidos si es que son faltas comprobadas, graves y repetidas (*literal f*); y,
- c. Multas impuestas gradual y proporcionalmente a la falta cometida en los siguientes valores:

De \$100 a \$200 a quienes no proporcionen la información solicitada por el Ministerio de Turismo y no exhiban la lista de precios.

De \$1000 a \$5000 por incumplimiento en normas de calidad, contratos turísticos o infracción de la Ley de Turismo y sus reglamentos.

Duplicación de la multa en caso de reincidencia.

Clausura, que será inmediata si se comprueba el ejercicio de actividades turísticas sin autorización.

Evidentemente, estas sanciones se aplicarán únicamente en forma posterior al trámite y procedimiento administrativo respectivo. Sin embargo, el inciso segundo del art. 88 íbidem señala que como un pronunciamiento referencial para la autoridad sancionadora, *“Previa a la sanción administrativa, se correrá traslado del proceso a los tribunales de honor de las Cámaras provinciales de turismo para que se pronuncien con una propuesta de sanción”*. Creemos que aunque refleja la participación interactiva del sector público y privado, podría retardar aún más el proceso ya que no establece un tiempo para dicho pronunciamiento y debería mas bien optimizarse la función de tan importante organismo como lo mencionamos anteriormente.

Frente a esto es necesario que el legislador, de acuerdo a la naturaleza de la infracción, especifique claramente cuáles son las infracciones que pueden calificarse como leves o como graves, para lo cual deberá considerar la lesión que la misma suponga para los intereses públicos o privados.

De hecho, no puede tener la misma gravedad la sobrecontratación de plazas de alojamiento que en un momento dado hace la Agencia y que conlleva un exceso de reservas en otros establecimientos de características similares, que comercializar o contratar con establecimientos que carezcan de autorización para su funcionamiento; sin lugar a dudas, este último aspecto es el que debería sancionarse más radicalmente, a fin de promover una competencia leal y aportar en el funcionamiento legal de los establecimientos turísticos.

Por otro lado es necesario que para la determinación de las sanciones, específicamente en la graduación de ellas, se considere la naturaleza de la infracción, la reincidencia del infractor en un período determinado que podría ser de dos años, y/o la cantidad de personas que ha afectado como consecuencia de la infracción, considerando desde luego, como un atenuante, la subsanación de los inconvenientes que generaron el proceso.

Por otro lado, el legislador no ha establecido la prescripción de las infracciones ni de las sanciones, lo cual es necesario a fin de que esto motive a que los procesos se agilicen, por ello, sugerimos que el tiempo se establezca hasta un período de tres años como máximo.

De todas maneras, es preciso que el legislador sea más detallista en este tema y evite la proliferación de vacíos legales o de caer en tener extensos textos que sólo constituyen “letra muerta”, y más bien, se busque cumplir el objetivo prioritario de protección al turista y de seguridad en el ejercicio de la actividad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ASPECTOS GENERALES

1. La importancia que la legislación turística en el Ecuador ha otorgado a uno de los elementos fundamentales de la actividad turística, el turista, ha sido muy relevante, sobre todo si consideramos que nuestro punto de partida fue quizás uno de los aspectos más básicos como la eliminación de las barreras que impedían el ingreso de turistas al país, llegando en la actualidad a buscar no únicamente la visita del turista, sino además a brindarle la seguridad jurídica que este precisa durante su estadía.
2. Pese a ello, no podemos negar que La Ley de Turismo vigente no ha podido escapar de la influencia predominante que sobre el alcance y la finalidad de sus normas han tenido factores exógenos tan complejos como lo son los distintos aspectos políticos o el cambio de ciertas costumbres, cuya constante reincidencia obligan al legislador a reformar, derogar o crear nuevas normas conforme a la necesidad que el Sector Turístico, a través de cualquiera de sus actores demanda.
3. Como consecuencia de ello, la tendencia de la normativa turística ha sido más bien la de regular “situaciones” especiales, que van surgiendo en el ejercicio de la actividad y que hasta cierto punto, si bien han buscado la

manera más óptima de beneficiar a todos los actores de la actividad, han terminado beneficiando sólo a uno de ellos, y han terminado sin atender adecuadamente las demandas a aquel que bien podríamos decir es el principal de ellos: el turista nacional y extranjero.

4. Nuestra afirmación se basa en que pese a la promulgación de normas como el recientemente publicado Reglamento de Aplicación a la Ley de Turismo y el respaldo de importantes cuerpos legales como la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor, el turista continúa en la práctica siendo un blanco fácil de abuso, con grandes deficiencias en la protección jurídica de la que goza al contratar los servicios turísticos, pues lamentablemente, debemos afirmar que aún no cuenta con las herramientas idóneas suficientes que le permitan ejercer sus derechos, considerando las serias limitaciones que tiene por el desconocimiento de la norma jurídica y sobre todo en razón del tiempo con el que cuenta para hacerlos efectivos.
5. De esta investigación, hemos concluido además que otro defecto del que adolece nuestra legislación en materia turística, es que sus normas tienden a regular a sus turistas nacionales. Aún cuando no podemos desconocer que *“la ley se presume conocida por todos”* y que en consecuencia exigir su cumplimiento al turista es prioritario, es necesario que el legislador rompa esta inclinación, pues dentro del turismo, la

regulación debería estar encaminada no sólo al turista nacional, sino también, y quizás principalmente, al turista extranjero que evidentemente no reside en el país, sino que está de paso, que como mencionamos, desconoce nuestras disposiciones legales y el amparo que a través de ellas goza, y que en consecuencia, el momento en que pretende aplicarlas, sólo se encuentra frente a un gran “desafío”, en ocasiones insuperable, especialmente respecto de los procedimientos, por lo que podríamos afirmar que en cierto grado, todavía el turista se mantiene en un “estado de indefensión” frente a los abusos de los que fácilmente puede ser víctima debido a su ignorancia o la urgencia de la necesidad que tiene de retornar a su ciudad de origen; lo cual nos hace pensar que sería acertado articular procedimientos de amparo nacional e inclusive internacional a través de organizaciones que actúen más directamente en la defensa de los derechos del turista exclusivamente (como ya hemos mencionado, es una parte doblemente débil, ya que en una misma persona confluyen dos variables trascendentales: la de consumidor y la de turista) y desde luego sin requerir de su presencia para su defensa y el cumplimiento de sus derechos.

ASPECTOS NORMATIVOS

1. La Ley de Turismo y su Reglamento de aplicación, han pretendido regular el proceso de defensa del turista una vez que ha sido víctima del

perjuicio, lo cual es bastante bueno; sin embargo, es nuestra sugerencia que esta tendencia tome un giro en el que busque prevenir la causa más que regular la consecuencia, es decir, el Ministerio de Turismo, como ente regulador y controlador de la actividad, debe contar con normas de calidad claras que viabilicen la creación de establecimientos turísticos, específicamente de Agencias de viajes de alta competitividad, de tal forma que sin limitar los incentivos a la inversión, pueda evitarse la proliferación de empresas turísticas que no cuenten con respaldo técnico y económico en todo el proceso de elaboración y ejecución del producto turístico.

2. En la actualidad, los requisitos que la Ley exige a quien pretende establecer una agencia de viajes en el país, giran básicamente en torno a un acuerdo quizás conveniente para el sector público y/o sector privado, y no obedece a la necesidad del usuario turístico, de hecho, aún cuando es necesario que se exija el cumplimiento de obligaciones de los establecimientos para con el gremio que las agrupa, el estarlo, no garantiza al turista la seriedad en el cumplimiento de las obligaciones que la Agencia adquiera con este, por ello, creemos que sin descartar esta obligación, podría dársele un valor añadido si se procura de dicha entidad gremial su respaldo en el control de estos establecimientos, a través de exigir de sus miembros el cumplimiento de requisitos no sólo administrativos, sino también de seguridad para el turista.

3. Mucha gente ha pretendido incursionar en el turismo a través de la creación de Agencias de Viaje, cuya considerable inversión ha sido recuperada en ciertas ocasiones a través del perjuicio ocasionado al turista por no poder responder a las obligaciones previamente adquiridas con este. La norma debería evitar llegar a tan lamentable consecuencia, por ello, nuestra sugerencia se encamina a promover la creación de permisos temporales bajo una modalidad similar a la establecida en la legislación argentina, analizada en el Capítulo II de esta investigación.
4. Consideramos que el proceso de creación de una Agencia de Viajes debería estar dividido en dos etapas: iniciación: en la que sería considerada como Agencia únicamente para realizar los contactos necesarios que le permitan ofertar posteriormente su producto, pero que le impedirían atender al público, el tiempo sería de máximo 12 meses, luego de lo cual, si no demuestra que ha alcanzado el nivel necesario para incursionar dentro de la actividad turística, deberá ser cancelado, pudiendo volver a aplicar únicamente luego de 6 meses. La segunda etapa sería la de consolidación, en la que podrá atender al público, para lo cual se extendería una licencia definitiva. Sin embargo, sería acertado que el Ministerio de Turismo como ente de control, verifique el crecimiento real de la agencia y no solamente el cumplimiento de requisitos que no reflejan su verdadera condición.

5. Es necesario además que el reglamentador establezca mecanismos de fianza para garantizar el resarcimiento efectivo de daños y perjuicios previsto en la Ley, pero esto debe ser inmediato, no podemos continuar con la exigencia de un “activo real” cuando lo que necesitamos es una verdadera garantía debidamente establecida y fácilmente ejecutable, especificándose claramente las causas que generarán este efecto a fin de evitar posibles abusos y ejecuciones arbitrarias.
6. Por otro lado no podemos pretender que el contrato de turismo siga siendo “adecuado” a las normas que regulan otro tipo de contratos, sin descartar aquellas de orden general que deben incluirse en cualquier contrato. Pues, es urgente que el legislador lo regule adecuadamente conforme a las necesidades que este demanda y que han sido debidamente explicadas a lo largo de esta investigación, incluyendo las sugerencias que a nuestro criterio, serían más acertadas.
7. Respecto de **regulación de sanciones**, la presencia de normas sancionadoras dentro de las normas turísticas deben expresar con toda claridad las infracciones, las sanciones y las garantías de defensa , todo esto con el objeto de producir un efecto de eficacia en la prevención de cualquier ilícito que perjudique al turista, cuidando desde luego, que no se convierta en un instrumento de disuasión de las iniciativas empresariales.

8. Para ello consideramos necesario que el legislador aclare las consecuencias de ser objeto de ellas, por ejemplo, en aquella que dispone el ingreso a la lista de empresarios incumplidos, se desconoce si la consecuencia es que se suspenden los derechos de los que goza la agencia hasta el cumplimiento de la obligación, o si implicará que su representante legal no puede volver a participar en las actividades o representación de otra Agencia de por vida.

9. Es nuestra sugerencia final que cualquier normativa turística considere, dentro de sus “**finés materiales**” principios vigentes⁵⁰ en acuerdos internacionales, como son la *libertad comercial* en la que debe considerarse los principios de libre instalación y protección de la lealtad de la competencia; el principio de la *mínima intervención* limitando la injerencia del Estado a las actuaciones de protección de la actividad, a su incremento y a la defensa de los patrimonios naturales; a la *protección de la seguridad del turista* tanto física como comercialmente, a través de la aplicación de medidas tendientes a garantizar la fiabilidad de las

⁵⁰ Estos principios son la traducción de los constantes en documentos oficiales producto de acuerdos adoptados en la Ronda de Uruguay, punto final y culminante del antiguo GATT, ya sustituido por la OMC, cuyos principios son:

- a. Liberalización progresiva de las relaciones comerciales;
- b. Transparencia normativa y de procedimientos;
- c. Libertad de acceso a los mercados;
- d. Trato no discriminatorio de los proveedores nacionales respecto a los extranjeros;
- e. Reconocimiento nacional de los requisitos de experiencia y formación obtenidos en el extranjero, que sean exigidos para el otorgamiento de licencias o certificados.

Principios que han sido acogidos por la OMT en la esfera propia de las políticas turísticas.

(Comisión de la OMT para las Américas, “Estudio preliminar de la OMT sobre la legislación turística en la Región de las Américas”, CAM/26/4, Argentina, 23 de Mayo de 1995)

transacciones económicas; y, como una medida prácticamente instrumental, la *eficacia normativa* es decir la capacidad propia de las normas de alcanzar los efectos que pretenden evitando su presencia prácticamente simbólica.

BIBLIOGRAFÍA

Aurioles, Martín Adolfo, Introducción al Derecho Turístico, Editorial Tecnos, España, 2002

Bayón, Fernando, Legislación de Agencias de Viajes, Editorial Síntesis, España, 1992.

Constitución Política de la República.

Decreto 271 del 25 de marzo de 1988 que regula el ejercicio de las actividades de las Agencias de Viajes en España.

Documento de la Directiva del Consejo de la Comunidad Económica Europea relativa a los viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados.

Gherzi, Carlos y Weingarten, Celia, Contrato de Turismo, Editorial Abeledo Perrot- Argentina, 2000.

Holloway, Juan Carlos, El Negocio del Turismo, Editorial Diana, México 1997.

Ley de Defensa del Consumidor publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.116 del 10 de julio del 2002.

Ley de Turismo publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.733 del 27 de diciembre del 2002.

Ley No. 18.829 que contiene el Reglamento de Agencia de Viajes de Argentina, publicada el 19 de noviembre de 1970.

OMT, Introducción al Turismo, 2000.

Proyecto de Reglamento a las Actividades Turísticas.

Reglamento de Actividades Turísticas publicado en el Registro Oficial No.726 del 27 de diciembre del 2002.

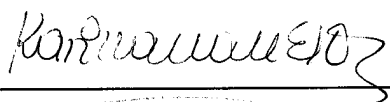
Reglamento a la Ley de Defensa del Consumidor publicado en el Registro Oficial No.287 del 19 de marzo del 2001.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, KARINA LORENA VALLEJO BASTIDAS, con CI 1713068151, autora del trabajo de graduación intitulado: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA JURÍDICA QUE REGULA EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES EN EL ECUADOR EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS A FAVOR DEL USUARIO, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADO** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENECYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitito web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 13 de febrero de 2014


C. C. 1713068151

 **REPÚBLICA DEL ECUADOR**
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

 **CEDULA DE CIUDADANIA**
171306815-1

APELLIDOS Y NOMBRES
VALLEJO BASTIDAS
KARINA LORENA

LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
SANTA PRISCA

FECHA DE NACIMIENTO 1974-06-08
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL Soltera

INSTRUCCIÓN
BACHILLERATO

PROFESIÓN / OCUPACIÓN
EMPLEADO PUBLICO

V2443V4442

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
VALLEJO HUMBERTO GERMAN

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
BASTIDAS CARMEN GRACIELA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2011-05-17

FECHA DE EXPIRACIÓN
2021-05-17

  **00064725**

 **DIRECTOR GENERAL**

 **FIRMA DEL CEDULADO**

